

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



AZIONE PENALE E DURATA DEI PROCEDIMENTI IN ITALIA E IN EUROPA: ALCUNE OSSERVAZIONI “DATI ALLA MANO”

Nicola Pascucci

Abstract

[Prosecution and length of criminal proceedings in Italy and in Europe: some remarks supported by data] The Author considers two topical subjects: the principle of mandatory prosecution and the reasonable length of proceedings, also in a compared perspective with other European countries. The research uses, in an analytical way, data from institutional sources, to understand the practical efficacy of the current regulations about the length of criminal proceedings. The Author studies the relation between reasonable length and statute of limitations and he criticizes the recent reforms about this legal institution, also in the light of the available statistics. Finally he remarks that the reasonable length is subsidiary in comparison with other constitutional values of the fair trial.

Key Words:

Adversarial and inquisitorial systems, prosecution, reasonable length of proceedings, statute of limitations, fair trial.

Vol. 6 (2019)





Azione penale e durata dei procedimenti in Italia e in Europa: alcune osservazioni “dati alla mano”

Nicola Pascucci*

Premessa

Sono trascorsi tre decenni da quando, nel 1989, entrava in vigore il nuovo codice di procedura penale italiano. Era un momento epocale e carico di aspettative: si passava dal vecchio codice Rocco risalente al periodo fascista – più volte rimodellato dalla Consulta e dal legislatore per renderlo compatibile con la nostra Costituzione – che delineava un modello misto di matrice prevalentemente inquisitoria sulle orme della tradizione continentale europea, ad un codice ispirato al modello accusatorio, fondato sulla tendenziale irrilevanza probatoria degli atti investigativi e sulla formazione della prova in giudizio, nel contraddittorio tra le parti¹.

* Nicola Pascucci è Dottore di ricerca in Diritto processuale penale presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo e Avvocato del Foro di Urbino. E-mail: nicolap88@gmail.com.

¹ È ben nota la differenza teorica tra i due archetipi, sebbene non esistano in concreto modelli accusatori o inquisitori “puri”, ma sistemi “misti” con caratteri prevalenti dell’uno o dell’altro. In quello inquisitorio “puro” il giudice assomma in sé le funzioni di accusa, difesa e giudizio, dà avvio d’ufficio al procedimento e raccoglie di propria iniziativa le prove in segreto, senza contraddittorio con l’imputato (che è presunto colpevole e deve quindi provare la sua innocenza), redigendo un verbale in cui spesso non vengono riportate le parole precise del testimone, ma l’interpretazione fornita dal giudice stesso, unico vero interprete e depositario della verità. Contro la sentenza vi è però un’ampia possibilità di impugnazione. Il sistema accusatorio, di origine anglosassone e più ricorrente in sistemi politici garantisti, ha caratteri opposti: il procedimento, fondato essenzialmente sull’oralità e non sulla scrittura, inizia su impulso di parte; le prove sono ricercate ed acquisite su iniziativa delle parti (accusa e imputato), le quali hanno diritto di porre direttamente domande ed ottenere risposte dal testimone dinanzi al giudice (la decisione finale non può quindi fondarsi sulle dichiarazioni scritte delle indagini); le parti possono sostenere le proprie ragioni in contraddittorio; il giudice è terzo e imparziale e si limita a vagliare l’ammissibilità delle prove, senza assumere iniziative; vige la presunzione di innocenza, cosicché è l’accusa a dover provare la colpevolezza dell’imputato; sono previsti limiti alle impugnazioni. Un’altra fondamentale differenza sta nella formazione delle prove: il primo modello le utilizza tutte in maniera indiscriminata ed a prescindere dalle modalità con cui sono state formate; nel secondo ha un ruolo centrale il metodo con cui le prove si formano, cosicché non possono ad esempio utilizzarsi quelle ottenute coartando la libertà di autodeterminazione del

Tuttavia, nonostante la coraggiosa e condivisibile scelta, a distanza di trent'anni si coglie spesso un disincanto e un'insoddisfazione generalizzata nei confronti della giustizia penale italiana, nonostante le riforme più o meno estemporanee susseguitesì incessantemente fino ad oggi dimostrino che la responsabilità di questa percezione non sia ascrivibile al malfunzionamento di specifici istituti².

Per comprendere quanto sia effettivamente giustificata tale insofferenza, occorre individuare eventuali malfunzionamenti sistemici ed alcuni profili costituzionali maggiormente contestati alla base della nostra procedura penale.

Il presente studio, senza pretesa di esaustività e dopo aver dato conto delle tipologie di reati più diffuse in Italia, intende soffermarsi dapprima sul principio di obbligatorietà dell'azione penale *ex art. 112 Cost.* – sottoposto non di rado a critiche da parte di alcuni studiosi e dell'opinione pubblica – e poi sulla durata dei procedimenti penali, che rappresenta uno dei più gravi problemi della nostra giustizia penale, perlomeno secondo una diffusa percezione. Quest'ultimo argomento è strettamente connesso alla prescrizione del reato, della quale non si può negare una certa valenza deflativa, ma che oggi è posta spesso in discussione per il fatto di vanificare gli sforzi accertativi compiuti nel procedimento, soprattutto quando interviene in una sua fase avanzata.

Al fine di comprendere l'effettiva portata problematica della durata dei procedimenti, la riflessione si sofferma sui dati statistici disponibili, tentando un parallelismo tra la situazione italiana e quella di altri Paesi europei – la Francia, il Regno Unito (in particolare Inghilterra e Galles) e la Svizzera – per poi concentrarsi specificamente sulla situazione italiana. Occorre tuttavia sottolineare le difficoltà e i limiti di una comparazione fondata su raffronti statistici, in ragione della scarsa disponibilità di dati, dei diversi metodi di raccolta utilizzati e delle differenze tra la procedura penale italiana e quelle dell'Europa continentale. Ogni ordinamento adotta spesso istituti diversi e delinea i confini della rilevanza penale in maniera solo parzialmente sovrapponibile.

dichiarante. Ad ogni modo, come si diceva, si tratta di due modelli ideali e le procedure penali oggi vigenti nei maggiori Paesi europei – Italia compresa – danno vita a sistemi “misti” con caratteri di entrambi, benché in ognuno di essi sia riscontrabile una prevalenza dei tratti inquisitori o accusatori. Per le anzidette caratteristiche e differenze tra i due modelli, nonché per la loro concreta attuazione, v. P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, 19^a ed., Giuffrè, Milano, 2018, p. 1 ss. V. altresì F. CORDERO, *Procedura penale*, 9^a ed., Giuffrè, Milano, 2012, p. 21 ss. e 97 ss. La CEDU, con la sua matrice accusatoria di stampo anglosassone (G. SPANGHER, *Giurisprudenza. Accusa. Separazione. Difesa. Giusto processo*, in *Parola alla difesa*, 2016, n. 1, p. 25), ha inoltre contribuito a far convergere i sistemi europei verso alcuni caratteri fondamentali di quest'ultimo modello. Si pensi alla sentenza Dan c. Moldavia (Corte eur. dir. uomo, sez. III, 5 luglio 2011, Dan c. Moldavia, il cui estratto è rinvenibile in www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Cedu_sentenza_Dac_c_Moldavia_5_luglio_2011.pdf) – accompagnata da altre pronunce del medesimo tenore riguardanti il ribaltamento in appello di sentenze assolutorie pronunciate in primo grado, che hanno poi portato anche la giurisprudenza italiana ad adeguarsi – la quale si esprime in questi termini: «§33. (...) coloro che hanno la responsabilità di decidere sulla colpevolezza o l'innocenza degli accusati devono in linea di principio essere in grado di sentire i testimoni e di valutare la loro attendibilità in prima persona. La valutazione dell'attendibilità di un testimone è un compito complesso che di solito non può essere soddisfatto da una semplice lettura delle sue dichiarazioni. Naturalmente, ci sono casi in cui è impossibile sentire un testimone in prima persona al processo perché, per esempio, lui o lei è morto, o al fine di tutelare il diritto della testimonianza di non incriminare se stesso (...).».

² Su detto senso di insoddisfazione e sulla difficoltà nel ricondurre a particolari istituti le criticità della giustizia penale italiana, v. G. GARUTI, *Proposte per la ricostruzione sistematica del processo accusatorio: la fonte costituzionale*, in *Arch. pen. - Riv. web*, 2017, n. 3, p. 1.

Dunque, gli accostamenti numerici possono soltanto delineare linee di tendenza approssimative³. In merito al raffronto tra Italia e Inghilterra, un importante elemento di disomogeneità è l'appartenenza a due sistemi giuridici differenti: di *civil law* la prima (ordinamento fondato essenzialmente sul diritto scritto) e di *common law* il secondo (basato *in primis* sulla vincolatività del precedente giurisprudenziale)⁴, nonostante il loro progressivo avvicinamento. Cambia poi il modello processuale adottato: di matrice accusatoria in Italia e Regno Unito e di tradizione prevalentemente inquisitoria in Francia e Svizzera, sebbene non esistano modelli accusatori e inquisitori “puri”⁵.

Per tali ragioni, si tralasciano le minute specificità tecnico-giuridiche dei singoli ordinamenti, che, per le loro peculiarità, non sono confrontabili analiticamente tra loro.

Un'avvertenza è d'obbligo: l'attenzione dedicata all'efficienza e alla durata dei procedimenti penali non deve indurre ad “assolutizzare” la prescrizione costituzionale della ragionevole durata, facendola assurgere ad incompressibile principio-cardine del nostro sistema processuale. È quindi necessario fin d'ora sgomberare il campo da equivoci: come si dirà meglio nel prosieguo, essa è logicamente susseguente e sussidiaria rispetto al diritto di difesa e ad altri corollari del diritto fondamentale ad un giusto processo. La durata dei procedimenti non è quindi né l'unico né il principale indicatore del buon funzionamento della giustizia, ma è di certo quello che meglio si presta ad una quantificazione numerica e ad un'analisi basata su dati statistici.

³ Si considerino, ad esempio, le significative avvertenze fornite da Eurostat, cioè l'Ufficio Statistico dell'Unione Europea, che raccoglie e confronta i dati dei Paesi dell'UE: «*Directly comparing crime figures between countries may not be relevant or valid, and may result in misleading inferences or wrong conclusions. This is because criminal justice systems, crime definitions, and crime statistics can vary a great deal between countries. Even if a crime figure changes from one year to the next, it does not always mean crime levels have actually changed.*»

Comparing crime figures between countries or years may be affected by differences or changes in:

- *legal systems and criminal justice systems*
- *legislation, criminal law and legal definitions*
- *the efficiency of police, prosecution, courts and prisons*
- *recording practices (input/process/output)*
- *recording, reporting and production systems*
- *national crime definitions and international statistical definitions*
- *statistical units and statistical populations*
- *statistical definitions, reference times, counting methods and calculation methods*
- *crime reporting rates*»: v. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/crime/data/comparisons> (consultato il 24 gennaio 2019).

⁴ Per alcune osservazioni, v. V. PATANÈ, voce *Processo penale inglese*, in *Enc. dir.*, Ann. II, t. I, Giuffrè, Milano, 2008, p. 744 ss.

⁵ Anche il Regno Unito presenta elementi estranei al sistema accusatorio “puro”, ad esempio sotto i profili dell'oralità e dell'immediatezza. Si pensi al famoso caso Al-Khawaja (Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, 15 dicembre 2011, Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito, in *Cass. pen.*, 2012, p. 1547 ss. e 3114 ss., con nota di R. CASIRAGHI, *Testimoni assenti: la Grande camera ridefinisce la regola della “prova unica o determinante”*), che ha provocato addirittura un *revirement* della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nell'ordinamento inglese si ammetteva infatti che un processo potesse ritenersi equo, a determinate condizioni, pure in presenza di condanne fondate in modo esclusivo o determinante su dichiarazioni di soggetti non risentiti in contraddittorio con l'imputato. La Grande Camera della Corte EDU, che fino a quel momento non ammetteva in alcun caso condanne basate in maniera esclusiva o determinante su tali dichiarazioni, ha condiviso la posizione inglese, pur ritenendo necessari adeguati controbilanciamenti per preservare l'equità del processo.

1. Le categorie di delitti più diffuse

L'ISTAT fornisce periodicamente i dati sul numero di delitti denunciati dalla polizia all'autorità giudiziaria⁶. I valori più recenti – benché non ancora definitivi – si riferiscono al 2017 e mostrano un progressivo decremento: 2.892.155 delitti denunciati nel 2013, 2.812.936 nel 2014, 2.687.249 nel 2015, 2.487.389 nel 2016 e 2.429.795 nel 2017.

In base ai dati del 2017, le *notitiae criminis* per furto sono nettamente prevalenti: 1.265.678, cioè più della metà del totale. In particolare, i furti in abitazione e i furti con strappo – oggetto di una continua e quasi ossessiva attenzione da parte del legislatore, più volte intervenuto nel codice penale e di procedura penale – sono rispettivamente 195.824 e 16.056. Le notizie di reato per rapina ammontano a 30.564.

Significativi sono anche i numeri delle denunce per truffa e frodi informatiche, pari a 164.157, così come quelle per minacce (75.648), lesioni dolose (64.814) e percosse (14.142). Le denunce pervenute all'autorità giudiziaria in tema di sostanze stupefacenti sono 39.592, mentre quelle per ricettazione, per estorsione e per riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita ammontano rispettivamente a 20.022, 8.496 e 1.888.

Le denunce per violenza sessuale sono pari a 4.634, mentre quelle riguardanti atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico ammontano rispettivamente a 483, 171 e 560.

Gli omicidi colposi denunciati si attestano a 1.705; in particolare, quelli derivati da incidente stradale sono 1.163. Le *notitiae criminis* per omicidio volontario ammontano a 368 ed i tentati omicidi a 1.098.

Numericamente esigue, ma fonte di un elevato e giustificato allarme sociale, sono le associazioni per delinquere, le cui notizie di reato si attestano a 611, mentre le denunce all'autorità giudiziaria per associazione di tipo mafioso sono 72.

Da quanto osservato – e sempre considerando alcune rilevanti macro-aree di fattispecie delittuose – emerge che, nel 2017, il 52,09% delle *notitiae criminis* riguarda i furti, il 10,41% i danneggiamenti, il 6,76% le truffe e le frodi informatiche, il 3,11% le minacce, il 2,67% le lesioni dolose, l'1,63% i reati concernenti le sostanze stupefacenti, l'1,26% le rapine, lo 0,82% la ricettazione, lo 0,58% le percosse, lo 0,35% le estorsioni, lo 0,19% le violenze sessuali, lo 0,13% gli omicidi (ivi comprese tutte le fattispecie, diversissime tra loro per gravità ed allarme sociale: omicidio doloso, preterintenzionale e colposo, omicidio consumato e tentato).

Però, com'è facilmente intuibile, tali dati non possono costituire un quadro fedele della criminalità in Italia, in quanto non tutti i delitti giungono a conoscenza dell'autorità giudiziaria e, inoltre, quelle pervenute possono poi rivelarsi infondate, anche dopo l'esercizio dell'azione penale: il tasso di assoluzione del tribunale è infatti del 50% nel giudizio ordinario⁷.

⁶ Non sono prese in esame le contravvenzioni. Le risultanze seguenti sono attinte dal sito istituzionale dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dccv_delittips (consultato il 5 gennaio 2019). I dati del 2017 sono provvisori.

⁷ Il dato è tratto dalla relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione Dott. Giovanni Mammone, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del 25 gennaio 2019: CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - G. MAMMONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018*, in www.cortedicassazione.it/cassazione-

Emerge altresì un altro fattore, cioè l'impossibilità, in molte ipotesi, di individuare un responsabile, che conduce in fase di indagini all'archiviazione. Secondo i dati dell'ISTAT, i delitti con autore ignoto nel 2016 ammontano infatti al 63,54% (2.168.698), quelli con autore noto terminati con l'archiviazione sono pari al 19,85% (677.372), mentre i delitti con autore noto per i quali è stata esercitata l'azione penale, con il conseguente inizio del processo, ammontano al 16,61% (566.831)⁸. L'alta percentuale di delitti con autore ignoto è dovuta soprattutto al fatto che, come osservato, i furti rappresentano oltre la metà dei delitti totali e che per tali fattispecie vi è la percentuale più bassa di individuazione di un indagato nell'anno di riferimento (anche se i dati non considerano i successivi sviluppi del procedimento): nel 2017 è del 5%, a fronte, ad esempio, del 90,3% per i delitti riguardanti le sostanze stupefacenti, che però sono molto meno frequenti⁹.

Le elaborazioni dell'ISTAT non si soffermano sui delitti contro la pubblica amministrazione: se ne desume dunque una consistenza non particolarmente elevata rispetto al numero totale dei delitti e la loro conseguente ricomprensione nella categoria residuale degli «altri delitti», pari complessivamente a 439.370 casi. È però disponibile il numero di delitti commessi dalle persone condannate con pronuncia irrevocabile nel 2017¹⁰ (dati che però, ovviamente, non considerano né i procedimenti contro ignoti e né i procedimenti conclusi con un proscioglimento): su un totale di 302.108 delitti, quelli contro la pubblica amministrazione (oltre quaranta fattispecie, contenute negli artt. 314-356 c.p.) sono 20.582, cioè il 6,81% del totale, suddivisibili in delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (3.468, pari all'1,15% del totale) e delitti dei privati contro la pubblica amministrazione (17.112, pari al 5,66% del totale)¹¹. Tra i reati dei pubblici ufficiali, le fattispecie più «celebri» sono numericamente esigue: i delitti di peculato sono 619, i delitti di malversazione 164, la concussione 94 ed i delitti di corruzione 537, mentre si sale a 2.054 nella macro-area delle «violazioni dei doveri d'ufficio e abusi». Tra i reati dei privati, le condanne per violenza, resistenza, oltraggio a pubblico ufficiale ammontano a 15.297.

Può essere interessante confrontare le statistiche italiane con quelle di un Paese limitrofo come la Svizzera, pur dovendosi valutare ogni raffronto numerico, come già osservato, con estrema cautela.

In Svizzera, i reati denunciati nel 2017 sono così suddivisi¹²: il 78,8% (439.001 reati)

resources/resources/cms/documents/20190125_Relazione.AG2018.pdf (consultato il 26 gennaio 2019), p. 23. Nella relazione si osserva giustamente che tale valore «palesa una certa inefficienza del decreto di citazione a giudizio emesso dal pubblico ministero», fonte di circa i 2/3 del contenzioso di prime cure. Sul punto, v. anche L. FERRARELLA, *L'azione penale e i troppi innocenti mandati a processo*, in *Corriere della Sera*, 27 gennaio 2019, p. 21.

⁸ Le percentuali sono ricavate sulla base dei dati numerici citati, forniti dall'ISTAT: v. ISTAT, *Annuario statistico italiano 2018*, in *www.istat.it/it/files/2018/12/Asi-2018.pdf*, p. 204. L'ISTAT segnala che, per motivi tecnici, il numero di delitti con autore ignoto è sottostimato.

⁹ Fonte: *dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dcrv_delittips*.

¹⁰ Fonte: *dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dcrv_delittips*.

¹¹ Per ragioni non specificate dall'ISTAT, la somma tra 3.468 e 17.112 è pari a 20.580 e non a 20.582. La variazione è comunque irrilevante.

¹² I dati seguenti, relativi al 2017, sono stati elaborati dall'Ufficio federale di statistica svizzero e sono reperibili nel rapporto *Statistica criminale di polizia (SCP). Rapporto annuale 2017 dei reati registrati dalla polizia*, in *www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/4822915/master* (consultato il 24 gennaio 2019). Le percentuali sulla ricorrenza delle singole fattispecie rispetto al numero totale dei reati non sono presenti in tale rapporto, ma sono state calcolate a partire dalle cifre ivi fornite.

è punito dal codice penale, il 14,4% (80.074) è contemplato dalla legge sugli stupefacenti ed il 6,8% (38.054) è previsto dalla legge sugli stranieri, per un totale di 557.129 casi. Nella categoria della normativa sugli stupefacenti, il 46,8% delle fattispecie è legato al mero consumo di sostanze (che in Italia non è un reato ma un illecito amministrativo ex art. 75 d.p.r. n. 309 del 1990)¹³, mentre, nella legislazione sugli stranieri, ben il 65,6% dei reati concerne le entrate illegali o i soggiorni non autorizzati. Tra i reati puniti dal codice penale, i furti registrati dalla polizia (a loro volta suddivisibili in furti di veicolo e furti senza veicoli) sono la maggioranza anche in Svizzera, pari a 178.719 (il 32,08% del totale ed il 40,71% delle fattispecie disciplinate dal codice penale). Una percentuale importante è poi costituita dal danneggiamento senza furto – pari a 42.925 casi registrati (il 7,70% del totale ed il 9,78% dei reati contemplati dal codice penale) – e dalla truffa – 13.259 segnalazioni, cioè il 2,38% del totale ed il 3,02% nella macro-area disciplinata dal codice penale. Le minacce denunciate ammontano a 9.819, cioè l'1,76% delle registrazioni complessive e il 2,24% di quelle concernenti il codice penale. Le registrazioni di polizia per reati contro l'integrità sessuale (tra cui gli atti sessuali con fanciulli, la violenza carnale, l'esibizionismo e la pornografia) ammontano a 6.957, pari all'1,25% del totale ed all'1,58% delle fattispecie di cui al codice penale. Similmente a quanto accade nelle statistiche italiane, anche i reati contro la pubblica amministrazione elvetici – disciplinati nel secondo libro del codice penale, ai titoli «Dei delitti contro i doveri d'ufficio e professionali» e «Della corruzione» – non sono presi specificamente in esame dall'Ufficio statistico, venendo di conseguenza annoverati nella categoria residuale degli «altri reati al CP», pari in tutto a 20.915 casi.

Le categorie di fattispecie più denunciate sono quindi le stesse dell'Italia, nonostante varino le loro percentuali rispetto al numero complessivo di reati (anche in ragione del fatto che l'ISTAT considera solo i delitti e non le contravvenzioni).

2. Azione penale obbligatoria e discrezionale: un quadro d'insieme

L'art. 112 Cost. sancisce che, nel nostro ordinamento, «il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale». Di converso, in Paesi come la Francia, il Regno Unito e la Svizzera, l'azione penale è discrezionale.

L'obbligatorietà dell'azione penale non implica, ovviamente, che il pubblico ministero debba perseguire tutte le notizie di reato che giungono a sua conoscenza, ma soltanto quelle per le quali non sia possibile chiedere l'archiviazione al giudice per le indagini

¹³ Ad ogni modo, la legge svizzera sugli stupefacenti non considera punibile chi «prepara un'esigua quantità di stupefacenti soltanto per il proprio consumo o ne fornisce gratuitamente un'esigua quantità a una persona di età superiore ai 18 anni per renderne possibile il simultaneo consumo in comune», specificando che per «quantità esigua» «si intendono 10 grammi di uno stupefacente che produce effetti del tipo della canapa» (v. art. 19b LF 3 ottobre 1951 e succ. mod., «Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope»). È evidente la differenza rispetto all'art. 73 comma 5 d.p.r. n. 309 del 1990, che prevede un'autonoma fattispecie di reato per i casi di lieve entità (in cui comunque non rientra, come detto, il consumo personale, che costituisce un illecito amministrativo): il nostro legislatore rimette infatti alla giurisprudenza l'individuazione dei criteri, anche quantitativi, per stabilire il discrimine tra illeciti penali lievi e non lievi, sussumibili in due fattispecie diverse. Per determinare invece i limiti quantitativi volti a distinguere i reati dagli illeciti amministrativi, l'art. 75 comma 1-bis d.p.r. n. 309 del 1990 fa rinvio a un decreto del Ministro della salute, adottato di concerto col Ministro della giustizia.

preliminari¹⁴. L'archiviazione, essendo speculare rispetto all'esercizio dell'azione penale e ricavandosi dunque «in negativo»¹⁵ dal principio sancito nell'art. 112 Cost., deve presentare presupposti predeterminati in via legislativa, perfettamente alternativi e non sovrapponibili rispetto a quelli che legittimano l'azione penale¹⁶.

I confini tra obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale non sono netti¹⁷, pur potendosi comunque affermare, in generale, che la prima lascia al pubblico ministero una discrezionalità tecnica, la quale opera esclusivamente alla luce ed entro i confini stabiliti dai requisiti legislativi (che devono essere sufficientemente precisi¹⁸), mentre la seconda implica una discrezionalità politica, che consente vere e proprie opzioni di politica criminale, cioè scelte valoriali volte a selezionare i reati da perseguire sulla base dell'allarme sociale generato da determinate tipologie di fattispecie, dei costi necessari per le indagini o di altre valutazioni d'opportunità¹⁹. Inoltre, in un modello fondato sull'azione penale obbligatoria, un controllo giurisdizionale sulle decisioni del pubblico ministero è fondamentale per evitare elusioni²⁰.

¹⁴ G. GIOSTRA, *L'archiviazione. Lineamenti sistematici e questioni interpretative*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 1994, p. 8; Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 88. In dottrina ci si chiede se vi sia pure un correlativo dovere del pubblico ministero di non agire in assenza dei presupposti legislativi. Secondo F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, Jovene, Napoli, 1994, p. 330 ss., non è chiaro se, in presenza di una notizia di reato infondata, il pubblico ministero sia tenuto a non agire, poiché non sono previsti meccanismi sanzionatori qualora si attivi. Ad avviso dell'A. si tratta, al più, di «un dovere la cui violazione è improduttiva di effetti sul piano giuridico, deducendosi la sua esistenza dalla sola previsione del modello legale di comportamento». Per una diversa prospettiva, v. C. CONTI, *Archiviazione*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Spangher, III - *Indagini preliminari e udienza preliminare*, a cura di G. Garuti, UTET, Milanofiori Assago, 2009, p. 732 s. e 736 s., la quale analizza i rapporti tra gli artt. 112 Cost. e 27 comma 2 Cost. e conclude che il pubblico ministero è vincolato ad esercitare l'azione penale solo se ritiene di poter adempiere in giudizio all'onere probatorio, mentre, al di fuori di tale ipotesi, «la presunzione d'innocenza preclude che scatti l'obbligo di esercitare l'azione penale e impone l'epilogo liberatorio». Per l'A., un'interpretazione ragionevole dell'art. 112 Cost. implica comunque un obbligo del pubblico ministero di effettuare indagini su ogni notizia di reato, al fine di verificarne la fondatezza.

¹⁵ L'espressione è di G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 11.

¹⁶ G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 10 ss.

¹⁷ M. CHIAVARIO, *Appunti sulla problematica dell'«azione» nel processo penale italiano: incertezze prospettive limiti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 910; R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, p. 876.

¹⁸ V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria» ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 1297; C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza del fatto nel sistema processuale penale*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 178 s.

¹⁹ Per le differenze tra obbligatorietà e discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale, R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 876 e 883; M. CHIAVARIO, *Appunti*, cit., p. 908 ss., che individua il discrimine nella distinzione tra oggettiva superfluità ed inopportunità del processo (in quanto quest'ultima legittima l'archiviazione soltanto nei sistemi di azione penale discrezionale); similmente, V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., p. 1296 ss. Distingue tra «discrezionalità vincolata» e «discrezionalità libera» O. DOMINIONI, *L'obbligatorietà dell'azione penale. Dal feticismo alla realtà: «l'irrilevanza sociale del fatto»*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, n. 2, p. 54.

²⁰ V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., p. 1296 ss.; G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 9; C. CONTI, *Archiviazione*, cit., p. 733 ss. Secondo alcuni, questo vaglio potrebbe essere affidato pure a soggetti diversi da un giudice: in tal senso, ad esempio, F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., p. 519 s., per il quale sarebbe possibile attribuirlo alla procura generale presso la corte d'appello, purché non vi siano vincoli gerarchici tra procura della Repubblica e procura generale. Riferendosi al nostro art. 112 Cost., v. S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, Jovene, Napoli, 2004, p. 86, per la quale è costituzionalmente necessario uno strumento che ne salvaguardi l'effettiva osservanza, «i cui caratteri

L'azione penale obbligatoria è il «punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale»²¹: l'uguaglianza *ex art. 3 Cost.*, l'indipendenza esterna del pubblico ministero e la legalità²². L'art. 112 Cost. costituisce infatti il simmetrico tassello processuale del principio di legalità sostanziale *ex art. 25 comma 2 Cost.*, in base al quale «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso»: se è vero che nessuno può essere punito in assenza di una legge che sanzioni quella tipologia di condotta, è altrettanto vero che, qualora la legge non sia stata rispettata, occorre perseguire la violazione²³.

Per comprendere in concreto le differenze tra azione penale obbligatoria e discrezionale, è possibile soffermarsi sinteticamente sulle più evidenti diversità tra il nostro sistema e quello francese, Paese con una consolidata tradizione di discrezionalità dell'azione penale e di sottoposizione dell'accusa al potere esecutivo²⁴.

Per quanto riguarda l'Italia, l'art. 50 c.p.p., rubricato «azione penale», dispone che «il pubblico ministero esercita l'azione penale quando non sussistono i presupposti per la richiesta di archiviazione» (comma 1). Quando la legge non richiede condizioni di procedibilità come ad esempio la querela, «l'azione penale è esercitata di ufficio» (comma 2). Infine, in ossequio al principio di irretrattabilità dell'azione penale, corollario dell'art. 112 Cost., il suo esercizio non può subire sospensioni o interruzioni se non «nei casi espressamente previsti dalla legge» (comma 3). L'art. 405 c.p.p. ribadisce al comma 1 che «il pubblico ministero, quando non deve richiedere l'archiviazione, esercita l'azione penale» (comma 1), di regola entro sei mesi (commi 2 e 3): è l'alternativa tra esercizio dell'azione penale, che nel processo ordinario si realizza con la richiesta di rinvio a giudizio, e richiesta di archiviazione, *tertium non datur*. I criteri sulla base dei quali l'accusa domanda al giudice l'archiviazione – non è infatti il pubblico ministero ad archiviare, essendo necessario il controllo giurisdizionale sulla domanda di quest'ultimo – sono stabiliti dagli artt. 408 e 410 c.p.p. e 125 disp.att. c.p.p. L'indicativo presente «esercita» è chiaro nel configurare un obbligo per il pubblico ministero, beninteso ove ricorrano i citati presupposti. L'art. 125 disp.att. c.p.p., nel precisare che il pubblico ministero presenta al GIP la richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato quando gli elementi acquisiti con le indagini «non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio», gli conferisce una certa discrezionalità, ma pur sempre di natura tecnica²⁵.

In Francia la situazione è diversa: ai sensi dell'art. 40-1 c.p.p. francese²⁶, qualora ricorrano i presupposti legislativi per perseguire un reato, la pubblica accusa non è tenuta

formali, però, paiono esulare dalla sfera di incidenza costituzionale».

²¹ Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 88.

²² R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 878; C. CONTI, *Archiviazione*, cit., p. 731 s.; M. GIALUZ, *Sub art. 112*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, 2ª ed., a cura di S. Bartole - R. Bin, CEDAM, Padova, 2008, p. 1011. Similmente, E. BRUTI LIBERATI, *Le scelte del pubblico ministero: obbligatorietà dell'azione penale, strategie di indagine e deontologia*, in *Quest. giust.*, 2018, n. 1, p. 16; M. ROMANO, *Azione penale*, in [www.treccani.it/enciclopedia/azione-penale_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/azione-penale_(Diritto-on-line)/). V. anche A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, Bononia University Press, Bologna, 2012, p. 244 s.

²³ E. MUSCO, *A proposito... di legalità penale*, in *Arch. pen. - Riv. web*, 2014, n. 2, p. 2.

²⁴ Per un'interessante comparazione, v. C. PELOSO (a cura di), *La compatibilità degli istituti del diritto processuale penale francese con il sistema penale italiano*, in C. PELOSO - A. SCAFFIDI, *Il processo penale in Francia e in Italia: profili comparati e spunti di riflessione*, in www.unicost.eu/media/65157/report_caroline_peloso.pdf, p. 18 ss.

²⁵ V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., p. 1297 s. e 1326 s.

²⁶ «Article 40-1. Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance en application des dispositions de l'article

ad esercitare l'azione penale («engager des poursuites»), ma ne valuta l'opportunità («le procureur de la République (...) décide s'il est opportun»). Essa ha inoltre dinanzi a sé non soltanto la scelta tra l'esercizio dell'azione penale e l'archiviazione semplice (cioè il *classement sans suite*, che a sua volta può essere *inéluctable*, vale a dire necessitato, o *d'opportunité*, in quanto frutto di una decisione discrezionale), ma, sempre all'esito di una valutazione di opportunità, potrebbe pure preferire una terza opzione: l'archiviazione condizionata, cioè subordinata al positivo espletamento di una misura alternativa all'azione penale da parte dell'autore dei fatti (*procédure alternative aux poursuites*), ferma restando la possibilità di perseguire il reato in caso di esito negativo della stessa²⁷. Il pubblico ministero può proporre una di tali misure, disciplinate dagli artt. 41-1, 41-1-2 e 41-2 c.p.p. francese, quando la ritiene in grado di riparare il danno alla vittima, di far cessare il turbamento derivante dal reato o di contribuire al reinserimento dell'autore del fatto (art. 41-1 c.p.p. francese).

Le procedure alternative a disposizione sono numerose²⁸: richiamo alla legge; indirizzamento dell'autore del reato verso una struttura sanitaria, sociale o professionale in cui svolgere tirocini formativi; regolarizzazione della sua situazione dinanzi alla legge o ai regolamenti; riparazione del danno derivante dal reato; mediazione tra autore e vittima del reato, su domanda o col consenso di quest'ultima; collocazione della residenza dell'autore fuori dal domicilio o dalla residenza della coppia e, se del caso, domanda di non presentarsi in tale luogo e nelle immediate vicinanze e presa in carico sanitaria, sociale o psicologica (nelle infrazioni contro congiunti, figli e persone assimilate) (art. 41-1 c.p.p. francese). Alle persone giuridiche, il procuratore della Repubblica può proporre, in determinate ipotesi, una convenzione giudiziaria d'interesse pubblico («convention judiciaire d'intérêt public»), con l'osservanza di determinati obblighi (art. 41-1-2 c.p.p. francese). Altra *procédure alternative aux poursuites* è la composizione penale («composition pénale»), disciplinata dall'art. 41-2 c.p.p. francese: essa rappresenta «una sorta di transazione avente ad oggetto l'azione penale»²⁹, che la pubblica accusa può prospettare a chi abbia ammesso la propria responsabilità. Solo per l'accesso a questo istituto il legislatore ha previsto limiti di pena massima edittale (fino a cinque anni di *emprisonnement*). Con la *composition pénale* si applicano misure di contenuto afflittivo più elevato, come il versamento di un'*amende de composition*, oppure la consegna del veicolo o della patente di guida per un periodo massimo di sei mesi³⁰.

40 constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun:

1° Soit d'engager des poursuites ;

2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des articles 41-1, 41-1-2 ou 41-2 ;

3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient».

²⁷ C. PELOSO (a cura di), *Una panoramica del processo penale francese*, in C. PELOSO - A. SCAFFIDI, *Il processo penale in Francia e in Italia*, cit., p. 9 ss.; C. PELOSO (a cura di), *La compatibilità degli istituti cit.*, p. 21 s.

²⁸ In tema, v. C. MAURO, *Dell'utilità del criterio della non punibilità per particolare tenuità del fatto in un sistema di opportunità dell'azione penale. Esperienze francesi*, in AA.VV., *I nuovi epiloghi del procedimento penale per particolare tenuità del fatto*, a cura di S. Quattrocchio, Giappichelli, Torino, 2015, p. 159 ss.

²⁹ Cfr. M.G. AIMONETTO, voce *Processo penale francese*, in *Enc. dir.*, Ann. II, t. I, Giuffrè, Milano, 2008, p. 736.

³⁰ Sulla *composition pénale*, v. M.G. AIMONETTO, voce *Processo penale francese*, cit., p. 736 s.; C. MAURO, *Dell'utilità del criterio della non punibilità*, cit., p. 162 s.; C. PELOSO (a cura di), *La compatibilità degli istituti*, cit., p. 26 s.

Tale elevata discrezionalità è parzialmente controbilanciata da alcuni correttivi, tra cui la possibilità per la vittima di *mettre en mouvement* l'azione penale autonomamente, con le modalità previste dal codice di rito (art. 1 comma 2 c.p.p. francese)³¹.

Com'è immaginabile, mutare fisionomia all'azione penale, trasformandola da obbligatoria in discrezionale, avrebbe dunque implicazioni importanti. Affidare opzioni di politica criminale ai singoli uffici del pubblico ministero significherebbe non solo dotarli di poteri che non spetterebbero loro, in quanto soggetti politicamente irresponsabili, ma anche ledere il principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, per la disomogeneità delle scelte che si determinerebbero da ufficio a ufficio³². Non pare che la situazione possa risolversi dettando circolari che individuino categorie di reati "prioritari": anch'esse implicano scelte di politica criminale³³.

Attribuire al Parlamento dette prerogative consentirebbe a quest'ultimo di delineare in concreto i limiti della perseguibilità penale con l'utilizzo di strumenti diversi da quello legislativo³⁴, inappropriati e per di più mutevoli e poco idonei a garantire la certezza del diritto. Se poi si utilizzasse il mezzo legislativo, si verificherebbe una contraddizione tra l'area dell'illiceità penale, che resterebbe immutata, e i criteri di priorità, che determinerebbero una sostanziale disapplicazione – o perlomeno, nella migliore delle ipotesi, minori effettività e capacità dissuasiva – delle fattispecie considerate secondarie³⁵.

Con ciò non significa che i Paesi in cui vige il principio dell'azione penale discrezionale, come appunto la Francia, non tutelino i principi di uguaglianza e di legalità e nemmeno si può dire, come nota una parte della dottrina, che in tutti gli Stati in cui vige l'obbligatorietà dell'azione penale il pubblico ministero sia indipendente dal potere esecutivo³⁶: occorre infatti inserire detti principi in un sistema complesso di pesi e contrappesi costituzionali, il cui assetto viene predisposto considerando attentamente anche il contesto sociale, storico, ideologico, politico e istituzionale di un Paese³⁷.

I detrattori dell'azione penale obbligatoria affermano che, in Italia, l'enorme carico di lavoro di procure e tribunali priverebbe di effettività il principio, in quanto la macchina giudiziaria non sarebbe in grado di far fronte a tutte le *notitiae criminis* e, in sostanza, già

³¹ Per approfondimenti, M.G. AIMONETTO, voce *Processo penale francese*, cit., p. 733 e 736; C. PELOSO (a cura di), *Una panoramica del processo penale francese*, cit., p. 9 s. V. inoltre V. DERVIEUX, *Il processo penale in Francia*, in AA.VV., *Procedure penali d'Europa. Belgio - Francia - Germania - Inghilterra - Italia*, sintesi nazionali e analisi comparatistiche coordinate sotto la direzione di M. Delmas-Marty, 2ª ed. italiana a cura di M. Chiavario, CEDAM, Padova, 2001, p. 118.

³² R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 881 e 883.

³³ R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 879 s. È invece favorevole, ad esempio, D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, p. 273 ss.

³⁴ E, nel nostro ordinamento, di difficile individuazione: R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 880.

³⁵ F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., p. 597 s. Diversamente, D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero*, cit., p. 286 ss., cui si rimanda per un'approfondita trattazione dei criteri di priorità stabiliti dal Parlamento.

³⁶ R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 878.

³⁷ Sul punto, v. le riflessioni di R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 878. A conferma della necessità di valutare la situazione concreta in un determinato Paese, v. anche F. CORDERO, *Procedura penale*, cit., p. 212 s., ad avviso del quale, in generale, la sottoposizione dell'accusa al governo, responsabile nei confronti del Parlamento, sarebbe «più trasparente dell'autarchia togata», ma ciò presuppone un «sistema politico fisiologico (...), quale non è l'italiano». Di conseguenza, a parere dell'A., «nell'Italia attuale sarebbe nefasta una riforma del pubblico ministero che lo subordini al potere esecutivo».

ora darebbe la precedenza ad alcune rispetto ad altre, con la differenza che oggi sono le singole procure – organi, peraltro, politicamente irresponsabili – a formulare i criteri di priorità in modo “sotterraneo”, disomogeneo ed elusivo dell’art. 112 Cost., mentre, adottando il principio di discrezionalità, le priorità verrebbero dettate “alla luce del sole”, in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale³⁸.

In realtà, questa posizione non coglie l’essenza del principio in esame, ma unicamente la sua patologia applicativa dettata da fattori contingenti, cosicché non pare ragionevole né prudente modificare l’art. 112 Cost. ed incidere così – con effetti parzialmente imprevedibili – sul delicato assetto valoriale della nostra Costituzione³⁹, senza prima verificare la fattibilità di rimedi concreti in grado di eliminare le disfunzioni più marcate⁴⁰. Pur non essendo questa la sede per soffermarsi su eventuali soluzioni che ne migliorino l’effettività, l’ipertrofia del nostro diritto penale⁴¹ rende palese e urgente la necessità di procedere ad un’ampia depenalizzazione che degradi le fattispecie penali minori in illeciti amministrativi, accompagnata alla trasformazione di diversi reati in illeciti civili, proseguendo in modo deciso l’opera riformatrice dei d.lgs. n. 7 ed 8 del 2016. È questa la “via maestra” per restituire al diritto penale la sua dignità di *extrema ratio* e per consentire alla macchina giudiziaria di trattare in modo efficiente e senza disparità di trattamenti gli affari che restano all’interno della sfera penalistica⁴², sebbene non sia l’unica strada da percorrere, dovendo, a mero titolo esemplificativo, accompagnarsi ad un ancor più diffuso utilizzo della perseguibilità a querela tra i reati esistenti⁴³, ad un ampliamento degli organici⁴⁴

³⁸ V., per tutti, G. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell’azione penale, coordinamento delle attività del pubblico ministero e loro rispondenza alle aspettative della comunità*, in AA.VV., *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero. Atti del convegno (Perugia, 20-21 aprile 1990)*, a cura di A. Gaito, Jovene, 1991, p. 182 ss.; G. DE LUCA, *Controlli extra-processuali ed endo-processuali nell’attività inquirente del pubblico ministero*, in AA.VV., *Accusa penale*, cit., p. 217 ss. Secondo G. DI FEDERICO, *Divisione delle carriere: può essere efficace senza modificare il principio di obbligatorietà dell’azione penale?*, in www.difederico-giustizia.it/wp-content/uploads/2010/02/articolo_incocervo_2009_n4.pdf, p. 6, «da previsione costituzionale dell’obbligatorietà dell’azione penale è impraticabile, e quindi non garantisce affatto l’eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge». Per un sunto efficace e sintetico sull’ineffettività pratica del principio ex art. 112 Cost. e sull’opinione dei detrattori di tale principio, v. F. CAPRIOLI, *L’archiviazione*, cit., p. 591 ss., spec. p. 593 s., il quale, però, prende le distanze dall’orientamento che caldeggia un’azione penale discrezionale. Ritiene che il principio di cui all’art. 112 Cost. sia eccessivamente rigido, non trovando omologhi «in nessun’altra parte d’Europa e forse del mondo», M. CHIAVARIO, *Processo penale e alternative: spunti di riflessione su un «nuovo» dalle molte facce (non sempre inedite)*, in *Riv. dir. proc.*, 2006, p. 411.

³⁹ Non a caso, la Consulta afferma che un ipotetico venir meno del principio di obbligatorietà dell’azione penale, essendo punto di raccordo di diversi principi del nostro «sistema costituzionale», «ne altererebbe l’assetto complessivo»: Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 88.

⁴⁰ Sono molti gli studiosi favorevoli al mantenimento dell’azione penale obbligatoria, pur con diversi temperamenti e posizioni: v., per tutti, C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza del fatto*, cit., p. 177 s.; M. CERESA GASTALDO, *Dall’obbligatorietà dell’azione penale alla selezione politica dei processi*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2011, n. 1, p. 21 ss.; V. GREVI, *Alla ricerca di un processo penale “giusto”*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 186 ss.; R.E. KOSTORIS, *Per un’obbligatorietà temperata*, cit., p. 875 ss.

⁴¹ Parla di «normazione (...) “divenuta ipertrofica”», ad esempio, M. CERESA GASTALDO, *Dall’obbligatorietà dell’azione penale*, cit., p. 24. V. altresì F. CORDERO, *Procedura penale*, cit., p. 212; E. GRANDE, *Perché la prescrizione non crea problemi negli Usa?*, in www.questionegiustizia.it, 31 gennaio 2019.

⁴² Sostengono la necessità di procedere ad una depenalizzazione M. CERESA GASTALDO, *Dall’obbligatorietà dell’azione penale*, cit., p. 24; R.E. KOSTORIS, *Per un’obbligatorietà temperata*, cit., p. 881 ss.

⁴³ M. CERESA GASTALDO, *Dall’obbligatorietà dell’azione penale*, cit., p. 24.; R.E. KOSTORIS, *Per un’obbligatorietà temperata*, cit., p. 881.

Occorre quindi continuare sulla via timidamente intrapresa dal recente d.lgs. 10 aprile 2018, n. 36.

⁴⁴ M. CERESA GASTALDO, *Dall’obbligatorietà dell’azione penale*, cit., p. 24.

e ad un potenziamento, nel numero e nelle prerogative, della magistratura onoraria requirente⁴⁵ (in controtendenza rispetto al d.lgs. n. 116 del 2017).

Negli ultimi anni sono stati compiuti significativi passi in avanti sotto il profilo degli istituti rieducativi-deflativi, introducendo nel procedimento penale ordinario per adulti, fin dalle indagini, la sospensione del procedimento con messa alla prova *ex artt.* 168-*bis* ss. c.p. e 464-*bis* ss. c.p.p. ed il proscioglimento per particolare tenuità del fatto *ex art.* 131-*bis* c.p.⁴⁶: essi andrebbero implementati, aumentando la platea di fattispecie penali per le quali è possibile l'accesso (com'è noto, per beneficiarne, il massimo edittale del reato non deve oggi superare rispettivamente quattro anni e cinque anni, soli, congiunti o alternativi a pena pecuniaria), pur sempre nel rispetto di rigorosi parametri legislativi. Dal punto di vista penale sostanziale, pure una riduzione delle sanzioni di alcuni reati contribuirebbe ad ampliare indirettamente il bacino operativo della messa alla prova e della particolare tenuità. Oggi quest'ultima è ad esempio preclusa per le fattispecie consumate di furto aggravato o pluriaggravato *ex art.* 625 c.p. (cioè, in concreto, la gran parte dei furti, anche di scarsa o scarsissima entità, come il paradossale "furto di una melanzana da un campo", che di recente ha fatto scalpore per essere giunto addirittura in Cassazione⁴⁷), a causa dei

⁴⁵ M. CERESA GASTALDO, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 24.

⁴⁶ Com'è noto, la messa alla prova è una causa di estinzione del reato – inserita altresì tra i riti speciali del codice di rito – subordinata all'effettuazione di lavori di pubblica utilità e ad altre prescrizioni, tra cui quelle volte ad eliminare le conseguenze del reato e, se possibile, a risarcire il danno. La particolare tenuità del fatto è stata configurata come una causa di non punibilità e ricorre in presenza di un'offesa particolarmente esigua congiunta ad un comportamento non abituale, da valutarsi sulla base dei dettagliati criteri sanciti dall'art. 131-*bis* c.p.

La dottrina più attenta proponeva da anni questo ampliamento, al fine di rafforzare l'effettività dell'art. 112 Cost.: v., per tutti, R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 882 s., che si riferiva sia alla particolare tenuità sia alla messa alla prova; M. CERESA GASTALDO, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 24 s., che riteneva opportuna la «modulazione di clausole di "concreta inidoneità offensiva del fatto", con l'introduzione della relativa declaratoria sia in sede archiviativa che in fase processuale»; F. CAPRIOLI, *Due iniziative di riforma nel segno della deflazione: la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato maggiorenne e l'archiviazione per particolare tenuità del fatto*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 18, il quale scorgeva nella particolare tenuità «il merito di rendere trasparenti – e di ricondurre entro i confini della legalità – dinamiche di mancato esercizio del potere di azione attualmente tollerate dall'ordinamento nonostante il loro aperto contrasto con l'art. 112 Cost.». Tuttavia, il testo definitivo della riforma sulla particolare tenuità non convince quest'ultimo A., a causa di «un'incerta fisionomia sistematica», col pericolo «di presentare un saldo costi-benefici largamente negativo»: F. CAPRIOLI, *Prime considerazioni sul proscioglimento per particolare tenuità del fatto*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2015, n. 2, p. 83.

La messa alla prova per adulti è stata introdotta con legge 28 aprile 2014, n. 67, mentre la particolare tenuità del fatto è stata inserita tra le cause di non punibilità dal d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28.

⁴⁷ Esso è qualificabile come aggravato *ex art.* 625 c.p., perché la melanzana, trovandosi appunto in un campo, è per sua natura esposta alla pubblica fede: per maggiori ragguagli, v. G.L. GATTA, *La Cassazione e il furto (tentato) di una melanzana: tra tenuità del fatto e patologie della giustizia penale*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, n. 4, p. 183 ss. Il caso si è risolto poiché inquadrato dai giudici di legittimità come furto tentato, con conseguente abbassamento del massimo edittale al di sotto dei cinque anni e possibilità di assoluzione per particolare tenuità del fatto. Tale decisione, come nota giustamente l'A., fa però residuare un problema: se il furto della melanzana fosse stato consumato, l'imputato non avrebbe beneficiato della particolare tenuità. L'A., a dire il vero, ritiene che i giudici, a prescindere dall'operatività dell'art. 131-*bis* c.p., avrebbero avuto ugualmente i mezzi giuridici per rimediare a questa situazione irragionevole, rifacendosi al tradizionale insegnamento di Manzini e Antolisei che nega rilievo penale a una condotta inoffensiva, alla luce dell'irrelevanza economica della cosa sottratta.

massimi edittali molto elevati⁴⁸.

Di nuovo conio è altresì l'art. 162-ter c.p. sull'estinzione del reato subordinata alle condotte riparatorie da parte dell'imputato (restituzioni o risarcimento), che può essere chiesta prima dell'apertura del dibattimento e che opera per i reati perseguibili a querela rimettibile⁴⁹. La menzionata riduzione dei casi procedibili d'ufficio in favore della procedibilità a querela produrrebbe pure una benefica estensione operativa delle condotte riparatorie.

I citati istituti, peraltro, non sono una novità: erano già previsti nel rito minorile (messa alla prova e irrilevanza del fatto) e nel procedimento davanti al giudice di pace (particolare tenuità del fatto e condotte riparatorie): se ne è semplicemente generalizzata la portata operativa, con alcuni – più o meno opportuni – adattamenti e modifiche. Essi sono compatibili con l'art. 112 Cost.⁵⁰, perché in linea coi principi di legalità, uguaglianza e indipendenza del pubblico ministero⁵¹, residuando in capo a quest'ultimo una mera discrezionalità tecnica ed essendo affidato al giudice il controllo sul rispetto dei presupposti specificamente dettati dal legislatore⁵². Ad ogni modo, per placare le coscienze dei più formalisti, sia la messa alla prova sia le condotte riparatorie presuppongono l'avvenuto esercizio dell'azione penale ed il processo si conclude successivamente con sentenza; solo per la particolare tenuità è possibile l'archiviazione, in alternativa all'azione penale⁵³. Tali istituti, inoltre, si giustificano pure per la loro finalità di economia processuale, nonché – limitatamente alla messa alla prova e alle condotte riparatorie – per una marcata connotazione rieducativa, valori anch'essi costituzionalmente tutelati⁵⁴.

⁴⁸ Infatti, nella determinazione della pena edittale per l'accesso alla particolare tenuità (che non deve superare cinque anni nel massimo) si considerano le circostanze del reato per le quali è stabilita una pena di specie diversa da quella del reato stesso e le circostanze ad effetto speciale (come quelle, appunto, dell'art. 625 c.p.), che determinano cioè un aumento della pena base superiore ad un terzo (art. 131-bis c.p.).

⁴⁹ L'istituto è stato opportunamente previsto dalla c.d. riforma Orlando, cioè dalla legge 23 giugno 2017, n. 103.

⁵⁰ Sulla compatibilità della messa alla prova con l'art. 112 Cost., v. G. UBERTIS, *Sospensione del procedimento con messa alla prova e Costituzione*, in *Arch. pen.*, 2015, n. 2, p. 729 s.

⁵¹ Affinché un istituto possa dirsi conforme all'art. 112 Cost., è infatti necessario rispettare i tre valori menzionati, in cui l'azione penale obbligatoria trova la sua *ratio*: R.E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata*, cit., p. 878.

⁵² In generale, ritiene necessario il controllo del giudice – e non del procuratore generale o del potere esecutivo – sulla richiesta di archiviazione del pubblico ministero, per evitare l'elusione dell'art. 112 Cost., G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 9.

⁵³ Al riguardo, v. M. CHIAVARIO, *Processo penale e alternative*, cit., p. 411 s., il quale mette giustamente in guardia da letture troppo rigide dell'art. 112 Cost., che si concentrano soltanto sul dato formale dell'avvenuto esercizio dell'azione penale e tralasciano un approccio che consideri le esigenze sottese al principio di obbligatorietà dell'azione penale. L'A., all'indomani dell'introduzione della particolare tenuità ex art. 131-bis c.p., constata l'ormai avvenuto superamento di questa interpretazione «fondamentalista», pur riscontrata in passato: M. CHIAVARIO, *L'espansione dell'istituto della "tenuità del fatto": frammenti di riflessione su alcuni aspetti chiaroscurali*, in AA.VV., *I nuovi epiloghi*, cit., p. 249 ss.

⁵⁴ Secondo O. DOMINIONI, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 52, l'obbligatorietà dell'azione penale non prevale in modo assoluto rispetto agli altri principi costituzionali, ma deve bilanciarsi con essi ed è compito della legge ordinaria trovare le soluzioni per garantire tale bilanciamento.

In merito alla particolare tenuità del fatto prevista nel procedimento dinanzi al giudice di pace, v. M. GIALUZ, *Sub art. 112*, cit., p. 1019, per il quale «il rispetto della legalità non è sufficiente: occorre che l'inserimento di un ulteriore elemento nella fattispecie processuale trovi giustificazione nella necessità di salvaguardare un interesse costituzionalmente rilevante, qual è senza dubbio quello di economia processuale e di deflazione, che sta al fondo della querela e delle stesse clausole di irrilevanza». In effetti, secondo una

3. La ragionevole durata del processo penale: enunciazioni di principio in Italia, Francia, Svizzera e Gran Bretagna

La durata dei procedimenti penali è senza dubbio un altro "tema caldo" sul funzionamento della giustizia in Italia (e non solo)⁵⁵.

Com'è noto, la durata ragionevole del processo è sancita, in generale, dall'art. 6 par. 1 CEDU, secondo cui «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata (...) entro un termine ragionevole»: la Convenzione attribuisce dunque ai singoli un diritto soggettivo⁵⁶.

A livello interno, i quattro Paesi considerati – tutti aderenti alla CEDU, alla cui salvaguardia è preposta la Corte europea dei diritti dell'uomo – riconoscono, almeno in linea di principio e con diverse declinazioni e risultati pratici, la necessità che i processi siano celeri per addivenire prima possibile ad una decisione definitiva.

Nel nostro ordinamento, l'art. 111 comma 2, secondo periodo, Cost., a differenza della Convenzione, non attribuisce espressamente un diritto soggettivo alla ragionevole durata, ma demanda la sua attuazione al legislatore. Dal canto suo, fin da prima della riforma dell'art. 111 Cost., il nostro codice di procedura penale, collocandosi nel solco del modello accusatorio, è anche improntato, perlomeno a livello teorico, ai principi di immediatezza e di concentrazione⁵⁷, che hanno in comune con la ragionevole durata la considerazione dell'elemento temporale⁵⁸. Com'è noto, l'immediatezza impone che l'acquisizione delle prove e la decisione avvengano senza intermediazioni, con la conseguenza che deve sussistere un'identità tra il giudice che assiste all'assunzione delle prove e quello che decide, a pena di nullità assoluta ex art. 525 comma 2 c.p.p.⁵⁹. La concentrazione, poi, è espressa dall'art. 477 c.p.p., secondo cui il dibattimento deve essere di regola esaurito in

parte della dottrina è necessaria ma non sufficiente, per il rispetto dell'art. 112 Cost., la mera determinazione legislativa dei presupposti oggettivi e soggettivi della particolare tenuità: v. S. QUATTROCOLO, voce *Irrelevanza del fatto (dir. proc. pen.)*, in *Enc. dir.*, Ann. II, t. I, Giuffrè, Milano, 2008, p. 535 s., la quale, rifacendosi alle teorie penalistiche sulla meritevolezza della pena, ritiene che il giudice dovrebbe anche valutare il venir meno, in ragione della «spiccata tenuità della vicenda», della corrispondenza tra l'originaria «*ratio puniendi*» che aveva determinato il legislatore a prevedere in astratto la fattispecie (finalità generalpreventive e specialpreventive), e la necessità della sanzione, alla luce del fatto concreto. A parere di M. DANIELE, *L'archiviazione per tenuità del fatto fra velleità deflattive ed equilibrismi procedurali*, in AA.VV., *I nuovi epiloghi*, cit., p. 46 ss., la tenuta costituzionale della particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p. è fragile, nonostante sia garantito il contraddittorio con l'imputato e con la persona offesa e benché vengano in questione, ai fini del bilanciamento con l'art. 112 Cost., sia la ragionevole durata ex art. 111 comma 2 Cost. sia l'«esigenza di proporzione fra la gravità reale del fatto e la risposta sanzionatoria», riconducibile all'art. 27 comma 3 Cost.

⁵⁵ V. ad esempio C. PELOSO, *Il processo penale in Francia e in Italia*, in www.unicost.eu/media/72545/processo_penale_per_il_foro_napoletano_-_c._peloso.pdf, p. 1, la quale osserva che anche in Francia, come in altri Paesi europei, il tema della lunghezza temporale dei procedimenti è di grande attualità.

⁵⁶ Per approfondimenti, v. S. BUZZELLI, § 10-15, in S. BUZZELLI - R. CASIRAGHI - F. CASSIBBA - P. CONCOLINO - L. PRESSACCO, *Art. 6. Diritto a un equo processo*, in AA.VV., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Uberti - F. Viganò, Giappichelli, Torino, 2016, p. 143 ss.

⁵⁷ Sulle differenze tra ragionevole durata, immediatezza, concentrazione, massima semplificazione ed economia processuale, v. le riflessioni di C. MARINELLI, *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 22 ss.

⁵⁸ C. MARINELLI, *Ragionevole durata*, cit., p. 22.

⁵⁹ P. TONINI, *Manuale*, cit., p. 260 s. e 698 s.

un'unica udienza e, quando ciò non sia possibile, il giudice ne dispone la prosecuzione per il giorno seguente non festivo (comma 1). Inoltre, il dibattimento può essere sospeso solo in caso di assoluta necessità e per non più di dieci giorni lavorativi (comma 2). La *ratio* di tale disposizione è nobilissima e condivisibile: si vuole evitare che il trascorrere del tempo, oltre a costituire una “spada di Damocle” sull'imputato, si riverberi negativamente sull'impressione e sul ricordo del giudice. Tuttavia, come si vedrà nel prosieguo, i tempi sono molto più dilatati e alla nobiltà degli intenti non corrisponde quindi un adeguato riscontro concreto: l'art. 477 c.p.p. è una disposizione pressoché inattuata, essendo del resto sprovvista di sanzioni processuali in caso di inottemperanza⁶⁰. Ad ogni modo, al fine di fronteggiare i propri impegni sopranazionali, il nostro ordinamento ha delineato, con legge n. 89 del 2001⁶¹, un sistema risarcitorio in caso di eccessiva durata dei procedimenti. Tale atto normativo, noto anche come “legge Pinto”, è stato rimaneggiato più volte dal legislatore e dalla Corte costituzionale⁶².

A differenza di quello italiano, il processo penale francese si ricollega alla tradizionale impostazione continentale, risalente al *Code d'instruction criminelle* del 1808: anche il codice oggi vigente, approvato nel 1957-1958 ed in seguito sottoposto a diverse riforme, è improntato ad un sistema misto tendenzialmente inquisitorio⁶³. Importanza fondamentale è oggi assunta dall'*article préliminaire* del codice⁶⁴, introdotto con legge n. 516 del 2000,

⁶⁰ Per ulteriori ragguagli sul principio di concentrazione e sull'art. 477 c.p.p., v. R. ADORNO, Sub *art. 477*, in AA.VV., *Commentario breve al codice di procedura penale*, 2ª ed., a cura di G. Conso - G. Illuminati, CEDAM, Padova, 2015, p. 2196 ss., per il quale «è sotto gli occhi di tutti lo “scollamento” tra la norma e la quotidiana esperienza giudiziaria», spesso a causa della «particolare complessità del dibattimento» e della «insufficienza delle strutture e dei mezzi di cui può disporre l'amministrazione della giustizia», che «rendono utopistico il rispetto dei termini ex art. 477» c.p.p.

⁶¹ Legge 24 marzo 2001, n. 89, intitolata «Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile», pubblicata in G.U. 3 aprile 2001, n. 78.

⁶² V. infatti C. cost., 19 febbraio 2016, n. 36, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (...), nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001»; Corte Cost., 23 luglio 2015, n. 184, in G.U., 1ª serie speciale, 29 luglio 2015, n. 30, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (...), nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico». Per alcuni ragguagli, v. S. BUZZELLI, § 15, in S. BUZZELLI - R. CASIRAGHI - F. CASSIBBA - P. CONCOLINO - L. PRESSACCO, *Art. 6*, cit., p. 148 s.

⁶³ Al riguardo, v. M.G. AIMONETTO, voce *Processo penale francese*, cit., p. 723 e 725.

⁶⁴ Ai sensi dell'*article préliminaire*, come modificato dall'art. 4 legge n. 711 del 2013, «*L-La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties.*

Elle doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement.

Les personnes se trouvant dans des conditions semblables et poursuivies pour les mêmes infractions doivent être jugées selon les mêmes règles.

II.-L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale.

III.-Toute personne suspectée ou poursuivie est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie. Les atteintes à sa présomption d'innocence sont prévenues, réparées et réprimées dans les conditions prévues par la loi.

Elle a le droit d'être informée des charges retenues contre elle et d'être assistée d'un défenseur.

Si la personne suspectée ou poursuivie ne comprend pas la langue française, elle a droit, dans une langue qu'elle comprend et jusqu'au terme de la procédure, à l'assistance d'un interprète, y compris pour les entretiens avec son avocat ayant un lien direct avec tout interrogatoire ou toute audience, et, sauf renonciation expresse et éclairée de sa part, à la traduction des pièces essentielles à l'exercice de sa défense et à la garantie du caractère équitable du procès qui doivent, à ce titre, lui être remises ou notifiées en

che costituisce una «norma faro» attraverso cui interpretare la procedura penale d'oltralpe⁶⁵, contenente alcuni principi fondamentali già espressi nella CEDU⁶⁶ e comparabile, per alcuni aspetti, al nostro art. 111 Cost.⁶⁷. Tale articolo prevede, tra l'altro, che la decisione definitiva sull'accusa di una persona debba essere adottata «*dans un délai raisonnable*».

Il codice di procedura penale svizzero del 2007, entrato in vigore il 1° gennaio 2011 in sostituzione del codice federale e dei codici cantonali previgenti, delinea anch'esso un sistema prevalentemente inquisitorio e contiene un articolo (art. 5, rubricato «Imperativo di celerità»), ai sensi del quale «le autorità penali avviano senza indugio i procedimenti penali e li portano a termine senza ritardi ingiustificati», specificando altresì, nel comma successivo, che, «se l'imputato è in stato di carcerazione, il procedimento a suo carico ha priorità».

Per il processo penale inglese, invece, eventuali classificazioni sistematiche si fanno più ardue, stanti l'assenza di una costituzione e di un codice scritto e la frammentazione normativa conseguente al ruolo fondamentale dei precedenti giudiziari⁶⁸. In ogni caso, con l'emanazione dell'*Human Rights Act* nel 1998, entrato in vigore nel 2000, tale ordinamento ha formalmente accolto tra le fonti del diritto nel processo inglese la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) come interpretata dalla Corte EDU, ivi compreso dunque il già citato art. 6 par. 1 CEDU. Questo atto ha sancito la prevalenza della CEDU sulle norme interne di *common law* ed *equity*, nonché l'obbligo di interpretare le disposizioni legislative in modo ad essa conforme⁶⁹. La ragionevole durata del processo è espressamente contemplata nell'art. 6, *Schedule 1*, dell'*Human Rights Act*. La *Schedule 1* riporta infatti i diritti sanciti dalla CEDU.

Dunque, in Italia e negli altri ordinamenti esaminati, la durata ragionevole dei processi assume a valore ed obiettivo fondamentale. Occorre però valutare se le enunciazioni normative vengano concretizzate in maniera soddisfacente nella prassi.

application du présent code.

Les mesures de contraintes dont la personne suspectée ou poursuivie peut faire l'objet sont prises sur décision ou sous le contrôle effectif de l'autorité judiciaire. Elles doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure, proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité de la personne.

Il doit être définitivement statué sur l'accusation dont cette personne fait l'objet dans un délai raisonnable.

Toute personne condamnée a le droit de faire examiner sa condamnation par une autre juridiction.

En matière criminelle et correctionnelle, aucune condamnation ne peut être prononcée contre une personne sur le seul fondement de déclarations qu'elle a faites sans avoir pu s'entretenir avec un avocat et être assistée par lui.

⁶⁵ M.G. AIMONETTO, voce *Processo penale francese*, cit., p. 725 s.

⁶⁶ Pur con importanti manchevolezze: v. M.G. AIMONETTO, voce *Processo penale francese*, cit., p. 725 s.; E. AMODIO, *Processo penale diritto europeo e common law. Dal rito inquisitorio al giusto processo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 145 s., che nota come – a differenza che nel nostro art. 111 Cost. – sia stato ignorato l'insegnamento della CEDU in materia di prove penali. È stata infatti omessa l'enunciazione, in qualità di principi generali, dei diritti al controesame e all'acquisizione delle prove a discarico, che avrebbero «significato per il legislatore francese colpire al cuore la struttura del rito inquisitorio rinnegando due secoli di tradizione processuale».

⁶⁷ Per una comparazione, v. E. AMODIO, *Processo penale*, cit., p. 140 ss., il quale riconosce che il percorso francese verso l'introduzione dell'*article préliminaire* è stato meno travagliato di quello italiano relativo all'art. 111 Cost., ma i risultati si sono pure rivelati più modesti: a differenza dell'art. 111 Cost. italiano, l'*article préliminaire* ha infatti rango di mera legge ordinaria ed è lacunoso sotto diversi profili.

⁶⁸ V. PATANÈ, voce *Processo penale inglese*, cit., p. 744.

⁶⁹ V. PATANÈ, voce *Processo penale inglese*, cit., p. 746 ss., cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

4. *Segue: durata dei processi e capacità di smaltire il carico di lavoro: gli indicatori utilizzati dalla CEPEJ*

Molto interessanti sono i dati, di recente pubblicazione, elaborati dalla Commissione per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ - *European Commission for the Efficiency of Justice*), organismo del Consiglio d'Europa che monitora l'efficienza dei sistemi giudiziari dei Paesi membri e che realizza un rapporto sul funzionamento della giustizia con cadenza biennale. L'ultimo rapporto è stato pubblicato in ottobre 2018 e riporta i dati fino al 2016⁷⁰. Nel capitolo dedicato all'efficacia e qualità dell'attività giudiziaria, che più interessa in questa sede, un maggiore approfondimento è dedicato agli affari civili e commerciali, ma la CEPEJ ha ottenuto ed elaborato una buona quantità di statistiche anche in materia penale⁷¹.

Per misurare l'efficienza dei singoli Stati, valutandone le variazioni nel corso del tempo e confrontando tra loro i diversi sistemi giudiziari nella maniera più uniforme possibile, tale organismo si serve principalmente di due indicatori: il *clearance rate*, denominato “indice di ricambio” da altri uffici statistici⁷², e il *disposition time*⁷³. La CEPEJ specifica comunque che deve utilizzarsi prudenza non solo – ovviamente – nel raffronto tra i vari Paesi, ma anche nel valutare le variazioni cronologiche dei dati relative ad ogni Stato, potendo essere talvolta dovute a ragioni tecniche, come rettifiche o cambiamenti nel sistema di conteggio⁷⁴.

Il primo indicatore, espresso in termini percentuali, è il rapporto tra il numero di procedimenti risolti e il numero dei nuovi procedimenti in un dato periodo, moltiplicato per cento. Esso rappresenta la capacità di un ufficio giudiziario di smaltire il carico di lavoro arretrato, a fronte di quello in entrata. Un valore pari a cento indica che, nell'ufficio giudiziario esaminato (o nell'insieme di uffici giudiziari), le quantità di procedimenti conclusi e di procedimenti in entrata si equivalgono: di conseguenza, il sistema non produce un carico di lavoro arretrato. Una percentuale superiore a cento denota una capacità di esaurire più procedimenti rispetto ai nuovi iscritti: l'ufficio riesce così non solo

⁷⁰ Per la versione in lingua inglese, v. CEPEJ, *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, CEPEJ Studies No. 26, Council of Europe, 2018, disponibile sul sito internet istituzionale rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c. È altresì consultabile la versione in lingua francese in rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-fr/16808def9d. Tra gli Stati appartenenti al Consiglio d'Europa, solo Liechtenstein, San Marino e Irlanda del Nord (una delle quattro Nazioni costitutive del Regno Unito) non compaiono nel rapporto, non avendo fornito le informazioni richieste: v. CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 7. Anche i dati della Scozia (tenuta distinta da Inghilterra e Galles) sono parziali. Lo studio comprende pure Israele e Marocco.

⁷¹ È lo stesso rapporto ad affermare che il menzionato capitolo «analyses predominantly data regarding civil and commercial litigious cases (within the category of “other than criminal cases”) as this offers a clearer picture for comparative purposes»: CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 239.

⁷² Usa tale termine, ad esempio, la CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - UFFICIO DI STATISTICA, *La Cassazione penale-Annuario statistico 2018*, in www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/AG_2019_CASSAZIONE_PENALE_annuariostatistico_2018.pdf, 2019, p. 2 e p. 4 s. Utilizza l'espressione “indice di ricambio annuale dei sopravvenuti” (IRS) la Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa presso il Ministero della Giustizia italiano: per le statistiche di tale amministrazione, v. webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/penale/Area%20penale.aspx (consultato il 21 gennaio 2019).

⁷³ I due concetti sono chiaramente illustrati in CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 237 ss.

⁷⁴ CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 238 s.

a non incrementare i processi pendenti, ma anche a diminuire numericamente gli affari ancora in essere. Un valore inferiore a cento, al contrario, è sintomo di inefficienza del sistema giudiziario, poiché gli affari risolti sono meno di quelli "in entrata", determinandosi così, nel periodo considerato, una crescita del carico di lavoro pendente⁷⁵.

Il secondo indicatore rappresenta invece il tempo stimato per concludere un procedimento, sulla base del ritmo di lavoro dell'ufficio in un certo lasso temporale (di regola un anno). Esso è dato dal rapporto tra il numero dei procedimenti pendenti alla fine di un anno e quello dei procedimenti risolti nel corso del medesimo anno, moltiplicato per trecentosessantacinque. Si tratta di un valore teorico, che non costituisce una media dei tempi effettivamente impiegati, ma offre comunque elementi significativi di analisi⁷⁶.

Come poc'anzi osservato, i dati disponibili giungono al 2016, perciò non sono considerati gli effetti della recente riforma Orlando⁷⁷ nel nostro ordinamento, in relazione alla ragionevole durata dei processi. In generale, eventuali miglioramenti in termini di efficienza possono altresì dipendere dall'adozione di efficaci protocolli operativi da parte dei singoli uffici giudiziari, nonché dall'incremento del personale amministrativo e giudiziario⁷⁸. A tal proposito, le statistiche non contemplano neppure l'impatto pratico della recente massiccia assunzione di assistenti giudiziari, in seguito al concorso indetto dal Ministero della giustizia con decreto del 18 novembre 2016⁷⁹, nonché dei magistrati vincitori delle ultime selezioni, che hanno ricominciato a tenersi con cadenza sostanzialmente regolare⁸⁰.

Considerato che il rapporto della CEPEJ tiene distinte le statistiche di Inghilterra e Galles, da una parte, e della Scozia, dall'altra, e che l'Irlanda del Nord non ha fornito dati, si valuta in questa sede soltanto la situazione di Inghilterra e Galles e non dell'intero Regno Unito.

5. Segue: l'efficienza e la durata dei procedimenti penali in Italia, Francia, Svizzera, Inghilterra e Galles: un tentativo di raffronto statistico tra sistemi diversi

Un elemento interessante è il numero di casi ricevuti dal pubblico ministero ogni cento abitanti nel 2016: mentre in Italia sono 5,17, in Francia e in Svizzera il valore è più elevato,

⁷⁵ CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 238.

⁷⁶ CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 238 s.

⁷⁷ Si tratta della già menzionata legge 23 giugno 2017, n. 103.

⁷⁸ Non a caso, secondo P. FERRUA, *Il 'giusto processo'*, cit., p. 108 s., «da cronica lentezza della nostra giustizia, più che dalla disciplina legale, dipende da difetti di gestione, da insufficienza delle strutture, insomma da ragioni 'organizzative'».

⁷⁹ «Concorso pubblico a n. 800 posti a tempo indeterminato per il profilo professionale di Assistente giudiziario, area funzionale II, fascia economica F2, nei ruoli del personale del Ministero della giustizia», pubblicato in G.U. 22 novembre 2016 - 4ª serie speciale n. 92. Il concorso si è tenuto e, ad oggi, sono stati assunti circa 3.000 nuovi assistenti giudiziari con lo scorrimento delle graduatorie. Sono possibili, entro breve, ulteriori assunzioni di candidati risultati idonei in quel concorso.

⁸⁰ I concorsi degli ultimi quindici anni, esclusi quelli relativi alla sola provincia di Bolzano, sono stati indetti nel 2004, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 (il relativo archivio è disponibile sul sito istituzionale www.giustizia.it). Come si vede, dopo un quadriennio in assenza di nuovi bandi per l'accesso alla magistratura ordinaria, pare oggi ripristinata una certa regolarità.

cioè rispettivamente 7,45 e 6,92, mentre in Inghilterra e Galles si attesta a soltanto 0,94⁸¹. La media dei Paesi esaminati dal rapporto CEPEJ è 3,14, mentre la mediana è 2,16⁸². Tuttavia, il numero di casi portati dal procuratore dinanzi a un tribunale si riduce notevolmente: 0,90 ogni cento abitanti in Italia, a fronte di 0,93 in Francia, 0,17 in Svizzera e 1,01 in Inghilterra e Galles, con una media dei Paesi europei di 0,87 ed una mediana di 0,61.

A tal proposito, può essere utile un raffronto col sistema francese: come già osservato, in Italia l'azione penale è obbligatoria mentre in Francia – e pure negli ordinamenti inglese⁸³ e svizzero⁸⁴ – è discrezionale; nonostante ciò, il tasso di casi *pro capite* portati dinanzi a un tribunale è ugualmente superiore, seppur di poco, in quest'ultimo Stato⁸⁵. Per rendersi conto della portata deflativa del principio dell'azione penale discrezionale nell'ordinamento d'Oltralpe, si possono incrociare tali statistiche coi dati ufficiali forniti dal Ministero della giustizia francese (considerando ovviamente con prudenza gli esiti di tale parallelismo, essendo dati elaborati da organismi diversi): nel 2016, i *classements sans suite* (archiviazioni semplici) relativi agli affari perseguibili sono 191.430, a fronte di un totale di verbali ricevuti dalla procura pari a 4.662.632 e di affari perseguibili ammontante a 1.367.166: si è in tal modo smaltito circa il 4% del carico di lavoro iniziale ed il 14,0% degli affari considerati perseguibili. Inoltre, le procedure alternative all'azione penale sono 512.146, cioè intorno all'11% del carico di lavoro in entrata e pari al 37,5% degli affari perseguibili. Le composizioni penali – che prevedono un controllo giurisdizionale, con l'intervento del presidente del tribunale (art. 41-2 c.p.p. francese) – sono conteggiate separatamente ed ammontano a 67.998, cioè circa l'1,5% del totale ed il 5,0% degli *affaires poursuivables*⁸⁶. Ciò significa che il ruolo del principio di

⁸¹ Salvo diversa indicazione, tutti i dati di questo paragrafo, compresi quelli appena citati, sono tratti da CEPEJ, *European judicial systems*, cit.

⁸² Nel rapporto, per “media” si intende la media aritmetica, che si ottiene sommando i valori di ogni Stato e dividendoli per il numero dei Paesi considerati. Invece la mediana è, all'interno di una serie di dati ordinati in modo crescente o decrescente, il valore che li divide in due parti uguali, in modo che una metà è maggiore e l'altra metà è minore di esso. Se il numero dei dati è dispari, la mediana rappresenta il valore che si trova esattamente nel mezzo di tali due gruppi: CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 10. La mediana, come specificato anche dal CEPEJ, può talvolta rappresentare un indicatore più attendibile della media aritmetica, perché è meno influenzata da eventuali risultanze estremamente alte o basse di qualche Stato.

⁸³ B. DELEUZE, *Il processo penale in Inghilterra*, in AA.VV., *Procedure penali d'Europa. Belgio - Francia - Germania - Inghilterra - Italia*, sintesi nazionali e analisi comparatistiche coordinate sotto la direzione di M. Delmas-Marty, 2ª ed. italiana a cura di M. Chiavario, CEDAM, Padova, 2001, p. 239, 244 e 274. V. altresì P. TONINI, *Manuale*, cit., p. 801.

⁸⁴ L'art. 319 c.p.p. svizzero prevede che «il pubblico ministero dispone l'abbandono totale o parziale del procedimento se (...) una disposizione legale prevede la possibilità di rinunciare all'azione penale o alla punizione». Analogamente, anche il danneggiato può rinunciare in ogni momento all'azione penale e civile (art. 120 c.p.p. svizzero).

⁸⁵ Nonostante viga il principio di discrezionalità dell'azione penale, anche il tasso di Inghilterra e Galles è maggiore di quello italiano. Al contrario, in Svizzera è notevolmente inferiore.

⁸⁶ Fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, in www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_Chiffres%20CJ%20E9s%202017.pdf, p. 14. Il Ministero francese indica, quali motivi dei *classements sans suite*, le seguenti situazioni: «*recherches infructueuses, désistement ou carence du plaignant, état mental déficient, responsabilité de la victime, victime désintéressée d'office, régularisation d'office, préjudice ou trouble peu importants*». Se, in parte, un'interpretazione non irragionevole dell'obbligo di esercizio dell'azione penale ex art. 112 Cost. ha permesso anche al legislatore italiano di introdurre, ad esempio, l'archiviazione per particolare tenuità del fatto o la definizione del procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato (per

discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale è molto significativo nel procedimento penale d'oltralpe. Tuttavia, il carico giudiziario francese resta ugualmente notevole.

Un dato non è confortante per l'Italia: nel 2016, il rapporto tra le questioni risolte dalle procure (in qualunque modo e con qualsiasi formula) e quelle ricevute è pari all'88% per l'Italia, contro il 90% della Francia, il 100% della Svizzera ed il 117% di Inghilterra e Galles, con una media europea del 96% e una mediana del 94%. Una percentuale inferiore a cento indica che le procure non riescono a far totalmente fronte al carico “in entrata”, con il conseguente accumulo di arretrato.

I dati aggregati europei non sono dunque positivi, in particolare quelli di Italia e Francia, in cui emerge una gestione affannosa del carico investigativo, a differenza della Svizzera e del binomio Inghilterra-Galles.

Venendo invece al primo grado di giudizio, il *clearance rate* italiano – rilevato con cadenza biennale dal 2010 al 2016 – dopo essere rimasto stazionario per anni (95% nel 2010 e 94% nel 2012 e nel 2014), migliora notevolmente nel 2016, registrando un 107%. I tempi restano tuttavia molto lunghi, benché risultino anch'essi in calo: il *disposition time*, da 329 giorni nel 2010, sale a 370 nel 2010 ed a 386 nel 2014, per poi scendere sensibilmente nel 2016 a 310 giorni.

In Francia, il *clearance rate* segue un andamento altalenante: è pari al 96% nel 2010, sale al 102% nel 2012, per poi scendere al 95% nel 2014 e risalire al 106% nel 2016. I dati sul *disposition time* non sono disponibili nelle statistiche formulate dalla CEPEJ. Tuttavia, il Ministero della giustizia francese fornisce i dati seguenti, relativi alla durata del primo grado di giudizio e riferiti, in ordine decrescente di gravità, a crimini, delitti e contravvenzioni della 5^a classe: nel 2012, rispettivamente 36,1 mesi, 11,6 mesi e 10,2 mesi⁸⁷; nel 2013, 37,9 mesi, 11,9 mesi e 10,2 mesi⁸⁸; nel 2014, 39,5 mesi, 11,7 mesi e 10,2 mesi⁸⁹; nel 2015, 40,6 mesi, 11,7 mesi e 11,5 mesi⁹⁰; nel 2016, 40,6 mesi, 11,8 mesi e 9,7 mesi⁹¹; nel 2017, 40,5 mesi, 11,6 mesi e 13,6 mesi⁹².

Il *clearance rate* svizzero, nel 2010, 2012, 2014 e 2016, fa registrare rispettivamente il 106%, il 99%, il 99% e il 100%, non producendo sostanzialmente carichi di lavoro arretrati. Il *disposition time*, dagli iniziali 63 giorni, sale a 137, per poi scendere a 113 ed in ultimo a 96. La sensibile flessione nel rendimento verificatasi tra il 2010 ed il 2012 potrebbe essere dovuta ai necessari tempi di assestamento derivanti dall'entrata in vigore

le quali, comunque, non è sufficiente l'iniziativa del pubblico ministero, essendo necessario l'intervento del giudice), alcune ipotesi non sono comunque percorribili dal pubblico ministero italiano, come una richiesta di archiviazione per mero disinteresse della vittima (a meno che, ovviamente, non vi sia remissione della querela, nei reati che la presuppongono; la querela è però una condizione di procedibilità e non dipende da valutazioni del pubblico ministero). In merito ai *classements sans suite*, alle procedure alternative all'azione penale ed alla composizione penale, v. *supra*, par. 3.

⁸⁷ Fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2013*, in www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_Chiffres_cles_2013.pdf, p. 18.

⁸⁸ Fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2014*, in www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_livret_final_HD.pdf, p. 18.

⁸⁹ Fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2015*, in www.justice.gouv.fr/publication/chiffres_cles_20151005.pdf, p. 18.

⁹⁰ Fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2016*, in www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_CC%202016.pdf, p. 18.

⁹¹ Fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, cit., p. 18.

⁹² Fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2018*, in www.justice.gouv.fr/art_pix/justice-chiffres-cles-2018.pdf, p. 18.

del nuovo codice di rito, avvenuta il 1° gennaio 2011. Non a caso, a tale calo nell'efficienza segue un graduale recupero in termini cronologici.

Le statistiche relative ad Inghilterra e Galles, riferite agli anni 2012, 2014 e 2016 (il dato del 2010 non è disponibile), mostrano un *clearance rate* pressoché costante, rispettivamente al 102%, 98% e 103%, mentre il *disposition time* risulta anch'esso abbastanza omogeneo, passando da 73 a 82 giorni, per poi tornare a 72.

La media europea del *clearance rate* per i giudizi penali di prima istanza è del 101% nel 2010, del 100% nel 2012 e nel 2014 e del 101% nel 2016, mentre la mediana è pari, rispettivamente, a 99%, 101%, 100% e 101%. Relativamente al *disposition time*, la media è, rispettivamente, di 152, 146, 133 e 138 giorni, mentre la mediana è 104, 120, 111 e 117 giorni.

Tra gli Stati analizzati, quello che, nell'ultimo periodo, pare aver profuso un maggior sforzo per migliorare la durata dei processi in primo grado è dunque l'Italia, con un *clearance rate* notevolmente aumentato in soli due anni e tempi processuali diminuiti (anche se i dati forniti dal Direzione Generale di Statistica del nostro Ministero della giustizia per il 2017 e per i primi nove mesi del 2018 – da comparare, come al solito, con le dovute cautele – paiono meno soddisfacenti⁹³). Il nostro Paese ha però il *disposition time* più preoccupante, di gran lunga superiore a quello degli altri Stati esaminati e quasi tre volte maggiore rispetto alla mediana dei Paesi europei.

Un intervento probabilmente capace di decongestionare ulteriormente il carico di lavoro e non valutabile sulla base delle statistiche della CEPEJ (che si fermano al 2016), è l'introduzione, nel 2017, dell'art. 162-ter c.p. sulle condotte riparatorie, secondo cui l'imputato può ottenere l'estinzione di un reato procedibile a querela qualora, prima dell'apertura del dibattimento, proceda alle restituzioni o al risarcimento del danno e, ove possibile, elimini le conseguenze dannose o pericolose del reato.

Gran Bretagna e Svizzera, invece, hanno sostanzialmente mantenuto andamenti altalenanti, non presentando del resto, sotto tale profilo, criticità paragonabili a quelle dell'Italia.

La situazione della Francia, in termini di lunghezza dei processi, pare anch'essa problematica, nonostante i dati siano difficilmente comparabili con gli altri, provenendo da una fonte diversa e rappresentando le tempistiche reali e non quelle teoriche del *disposition time*. Anche in Francia, come in Italia, si registra comunque un buon incremento del *clearance rate* negli ultimi due anni, senz'altro per una maggior consapevolezza dei problemi legati ai tempi della giustizia penale.

In merito al secondo grado di giudizio, i risultati per il nostro Paese non sono lusinghieri né sotto il profilo del *clearance rate* né sotto quello del *disposition time*, sebbene si osservi un complessivo miglioramento dal 2010 ad oggi. Il primo valore, relativo agli anni 2010, 2012, 2014 e 2016, è pari all'80%, al 90%, al 101% ed al 91%, mentre il secondo, negli stessi intervalli temporali, è rispettivamente di 999, 937, 912 e 876 giorni.

La Francia, alle medesime cadenze, ha registrato un *clearance rate* del 107%, 99%, 98% e 96%, con un *disposition time* di 212, 219, 246 e 286 giorni. Per l'Inghilterra e il Galles l'unico dato sul *clearance rate* è quello del 2016, pari all'86%, mentre il *disposition time* non è disponibile. Dal 2010 al 2016, il *clearance rate* svizzero si è invece attestato rispettivamente al 95%, 98%, 101% e 99%, con un *disposition time* di 148, 130, 120 e 114 giorni.

La media europea nel corso dei medesimi anni è, per il *clearance rate*, del 97%, 98%,

⁹³ V. www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1288006&previousPage=mg_1_14 (consultato il 21 gennaio 2019).

99% e 100%, mentre, per il *disposition time*, di 140, 146, 155 e 143 giorni. La mediana europea, invece, è rispettivamente, per il primo indicatore, del 99% dal 2010 al 2014 e del 100% nel 2016, e, per il secondo, di 67, 77, 76 e 77 giorni.

I dati sui giudizi di secondo grado relativi a tutti gli Stati considerati sono dunque deludenti e notevolmente peggiori rispetto alla media europea, ad eccezione della Svizzera, in cui il *clearance rate* si avvicina alla media e alla mediana, mentre il *disposition time* è in costante miglioramento e al di sotto della media dal 2012, benché sensibilmente al di sopra della mediana. La carenza di statistiche su Inghilterra e Galles – che già di per sé costituisce un sentore poco positivo, qualora sia stato il Paese stesso a non aver fornito i dati necessari alla CEPEJ⁹⁴ – non consente di instaurare un raffronto, nonostante l'unica percentuale disponibile, cioè il *clearance rate* del 2016, sia ben poco soddisfacente. I problemi legati al giudizio di seconda istanza, tuttavia, sono meno sentiti nel processo inglese, il cui tasso di impugnazione è molto basso a causa di una disciplina che ne scoraggia la proposizione⁹⁵.

Da quanto scritto, è evidente la criticità della situazione italiana per quanto riguarda l'efficienza dell'appello. A destare preoccupazione è altresì l'inversione di tendenza del *clearance rate* nel 2016, che è sceso di nuovo al di sotto del 100%, quasi ai livelli del 2012. La già citata riforma Orlando (legge n. 103 del 2017) ha compiuto interventi nel senso della deflazione in seconda istanza, rendendo più stringenti i requisiti dell'appello previsti a pena di inammissibilità e reintroducendo il concordato sui motivi (abrogato nel 2008 sull'onda degli interventi securitari del tempo⁹⁶), istituito non premiale⁹⁷ – a differenza del c.d. patteggiamento, che prevede uno sconto di pena fino a un terzo ed altri benefici – con cui le parti possono rinunciare a motivi di appello pleonastici o infondati, quantificando anche la sanzione (ovviamente entro i limiti di legge) e sottoponendo al controllo del giudice il loro accordo. Tali interventi, essendo successivi al 2016, non sono ancora valutabili sulla base delle statistiche disponibili: si vedrà solo in futuro se gli operatori avranno saputo implementare nella giusta maniera detti istituti, ed in particolare il concordato sui motivi. Tuttavia, la riforma Orlando ha pure apportato modifiche che rischiano di incidere negativamente sull'efficienza dell'appello: a parte la rinnovazione istruttoria in secondo grado a seguito dell'impugnazione del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento – misura, condivisibile negli intenti ma

⁹⁴ Così si desumerebbe dalle tabelle riportate nel rapporto di tale organismo, nel quale figura in questo caso la sigla “NA” (*not available*), cioè una carenza di informazioni valide, e non la dicitura “NAP” (*not applicable*), che indica invece la non pertinenza di una data classificazione con un ordinamento giuridico nazionale. Per il significato delle abbreviazioni, v. CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 13.

⁹⁵ Al riguardo, L. MARAFIOTI, *Interventi sulle altre legislazioni: Gran Bretagna*, in AA.VV., *Per una giustizia penale più sollecita: ostacoli e rimedi ragionevoli*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 314 ss. L'A. nota inoltre che, per le sue peculiarità, il sistema delle impugnazioni inglese può essere difficilmente esportato in Italia.

⁹⁶ Esso era stato infatti abrogato dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125. Sul punto, v., per tutti, M. CERESA-GASTALDO, *La riforma dell'appello, tra malinteso garantismo e spinte deflative. A proposito dell'imminente varo del d.d.l. C 4368 (e dei recenti interventi delle Sezioni Unite)*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2017, n. 3, p. 170, per il quale il concordato, pur avendo dato buoni risultati per vent'anni, era stato immeritatamente espunto da un «legislatore non proprio illuminato, attento più ai risvolti demagogici delle istanze securitarie che alle effettive esigenze di efficacia ed efficienza della giurisdizione».

⁹⁷ Sulla sua natura non premiale, v., per tutti, G. SPANGHER, *La riforma Orlando della giustizia penale. Prime riflessioni*, in AA.VV., *La riforma Orlando. Modifiche al Codice penale, Codice di procedura penale e Ordinamento penitenziario*, a cura di G. Spangher, Pacini, Pisa, 2017, p. 31; G. SPANGHER - A. MARANDOLA, *Concordato in appello: basta equivoci*, in *ilpenalista.it*, 21 agosto 2017, p. 3.

perfettibile nella formulazione, finalizzata ad allinearsi ai *dicta* della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle nostre Sezioni Unite – il legislatore ha voluto introdurre un'ulteriore causa sospensiva della prescrizione del reato, di durata fino a tre anni (un anno e sei mesi in secondo grado e un anno e sei mesi in cassazione), periodo computabile solo in caso di successivo proscioglimento, di annullamento della condanna nella parte relativa alla responsabilità o in altre ipotesi di nullità. Ad ogni modo, la neointrodotta causa di sospensione si applica ai reati commessi dal 3 agosto 2017, per cui il problema si presenterà solo fra alcuni anni. La legge 9 gennaio 2019, n. 3, che, intervenendo nuovamente su tale assetto normativo, sospende definitivamente la prescrizione dopo la sentenza di primo grado, si applicherà – salvo che il legislatore torni opportunamente sui suoi passi – per i reati commessi dal 1° gennaio 2020.

Il divieto di appello incidentale per il pubblico ministero a partire dal 2018 non porterà probabilmente con sé effetti benefici sul carico giudiziario⁹⁸: non è infatti più ammessa per l'accusa la proponibilità dell'appello “alla luce” di quello presentato dall'imputato in via principale, che faceva venir meno il divieto di riformare la sentenza di primo grado in senso sfavorevole a quest'ultimo e che serviva quindi da deterrente contro impugnazioni ingiustificate e dilatorie dell'imputato stesso⁹⁹.

Comunque, anche il giudizio di seconda istanza francese pare poco efficiente: benché il *disposition time* sia molto meno elevato di quello italiano, il *trend* risulta in costante peggioramento, sia sotto il profilo del *clearance rate* sia sotto quello del *disposition time*¹⁰⁰.

Il rapporto della CEPEJ si sofferma altresì sull'andamento dei giudizi nella più alta istanza di ogni Paese (in Italia il riferimento è alla Corte di Cassazione).

Il *clearance rate* italiano registra qui un miglioramento: accanto al 93% del 2010, al 99% del 2012 ed al 96% del 2014, la percentuale si innalza nel 2016 al 111%¹⁰¹. Il *disposition time* si attesta rispettivamente, negli anni summenzionati, a 227, 221, 233 e 191 giorni.

In Francia, il *clearance rate* rimane pressoché stabile, sempre al di sopra del 100%:

⁹⁸ In seguito alle modifiche apportate all'art. 595 c.p.p. dal d.lgs. 6 febbraio 2018, n. 11.

⁹⁹ Ad avviso di E. LORENZETTO, *Nuovi interventi sulla struttura dell'appello e ricadute sul ruolo delle parti*, in AA.VV., *La riforma delle impugnazioni tra carenze sistematiche e incertezze applicative (Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103 e al d.lgs. 6 febbraio 2018, n. 11)*, a cura di M. Bargis - H. Belluta, Giappichelli, Torino, 2018, p. 234 e 247, pare un «controsenso perseguire la deflazione in secondo grado sopprimendo l'unico strumento capace di realizzare *per incidens* una riduzione degli appelli pretestuosi».

¹⁰⁰ Invece, i dati forniti dal governo francese, relativi ai tempi effettivi in secondo grado (scarto temporale tra la prima decisione e l'appello), suddivisi tra crimini, delitti e contravvenzioni di 5^a classe, mostrano valori altalenanti e, quindi, non inquadrabili in una linea di tendenza univoca: nel 2012, la durata è rispettivamente di 18,4, 15,6 e 12,8 mesi (fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2013*, cit., p. 18), nel 2013 è pari a 18,6, 16,3 e 12,2 mesi (fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2014*, cit., p. 18), nel 2014 risulta di 21,0, 16,6 e 13,1 mesi (fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2015*, cit., p. 18), nel 2015 è di 21,8, 15,1 e 11,3 mesi (fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2016*, cit., p. 18), nel 2016 ammonta a 22,0, 15,1 ed 11,0 mesi (fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, cit., p. 18) e nel 2017 è di 20,5, 15,0 e 10,8 mesi (fonte: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2018*, cit., p. 18). Tuttavia, i dati potrebbero non essere perfettamente omogenei, poiché l'edizione del 2016 (riferita al 2015) segnala una modifica nel metodo di calcolo per i delitti e le contravvenzioni di 5^a classe: v. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice 2016*, cit., p. 18.

¹⁰¹ Fonte: CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 332.

La tendenza virtuosa è anche confermata dai dati forniti dalla Cassazione per il 2017 e per il 2018: v. infatti CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - UFFICIO DI STATISTICA, *La Cassazione penale - Annuario statistico 2018*, cit., p. 2 e 4 s., secondo cui l'indice di ricambio nel 2017 e nel 2018 è rispettivamente del 100,2% e del 110,8 %.

101% nel 2010, 104% nel 2012, 102% nel 2014 e nel 2016. L'andamento del *disposition time* in tale intervallo temporale è invece di 129, 142, 156 e 173 giorni¹⁰². Complessivamente il *clearance rate* svizzero dal 2010 al 2014 sale, seppur di poco (99% nel 2010, 98% nel 2012 e 101% nel 2014), per poi scendere nuovamente al 96% nel 2016, ma il *disposition time* di tale Paese è già di per sé buono, in progressivo aumento: 86 giorni del 2010, 106 nel 2012, 115 nel 2014 e 143 nel 2016. Per quanto riguarda l'Inghilterra e il Galles, anche in questo caso i dati elaborati dalla CEPEJ non sono molti: il *clearance rate* del 2012 non è disponibile, mentre è pari al 50% nel 2010, al 73% nel 2014 e al 100% nel 2016. Il *disposition time* non è disponibile.

La media degli Stati analizzati dalla CEPEJ, sempre nel periodo 2010-2016 e con rilevazione a cadenza biennale, è rispettivamente del 98%, 100%, 110% e 100% per il *clearance rate* e di 107, 114, 114 e 143 giorni per il *disposition time*. La mediana è invece, in relazione al *clearance rate*, del 99% nel 2010 e del 100% nelle successive rilevazioni, mentre, per il *disposition time*, è rispettivamente pari a 66, 71, 90 e 105 giorni.

Il quadro che ne esce sui giudizi di ultima istanza è quello di un'Italia ancora lievemente in affanno sul fronte della durata rispetto agli Stati esaminati, pur apprezzandosi, nell'ultimo periodo, la volontà di perseguire la via dell'efficienza, con un netto miglioramento dell'indice di smaltimento dell'arretrato. Come al solito, il *disposition time* degli altri Paesi considerati, ove disponibile, è inferiore a quello italiano, benché si debba registrare un *trend* francese negativo (ma con un buon *clearance rate*, sempre al di sopra del 100%). Si osserva pure un notevole incremento del *clearance rate* in Inghilterra e Galles, che da un misero 50% del 2010 è giunto in sei anni al 100%, cioè all'equilibrio tra i carichi di lavoro “in entrata” e “in uscita”.

Altre statistiche di rilievo sono fornite dall'Eurostat, cioè l'Ufficio Statistico dell'Unione Europea, che rileva anche dati di Paesi non aderenti all'Unione, come la Svizzera. Sono significative le informazioni sul numero di affari giudiziari trattati dai tribunali di prima istanza in materia criminale dal 2008 al 2016, classificati sia in termini assoluti sia in rapporto alla popolazione dello Stato. Essi contribuiscono a fornire un'impressione sul carico di lavoro giudiziario, al fine di comprendere se siano ad esempio auspicabili ulteriori interventi di depenalizzazione, circoscrivendo l'area del penalmente rilevante ai casi effettivamente necessari e degradando il resto ad illeciti amministrativi, accertabili e sanzionabili in altre sedi.

In Italia, il numero di affari trattati dai giudici penali di prima istanza, in termini assoluti, ha subito negli ultimi anni un lieve decremento – passando da 1.577.944 nel 2012 a 1.484.199 nel 2016 – probabilmente anche in ragione di alcune misure legislative, come ad esempio l'archiviazione per particolare tenuità del fatto. Pure in questo caso, i dati disponibili giungono fino al 2016, perciò non è ancora possibile valutare l'impatto delle ultime riforme. In termini assoluti, la Francia conta un numero di casi inferiore, passati da 1.013.050 nel 2012 a 1.005.756 nel 2015 (manca il dato del 2016), così come in Inghilterra e Galles, in cui però si registra un incremento nel tempo (1.169.522 nel 2012 e 1.635.820 nel 2016) ed in Svizzera, per la quale è disponibile il numero del 2012 (pari a 57.573) ma non del 2016¹⁰³.

¹⁰² Fonte: CEPEJ, *European judicial systems*, cit., p. 334.

¹⁰³ Fonte: EUROSTAT, *Court processes - Legal cases processed in first instance courts by legal status of the court process (crim_crt_case)*, in <https://ec.europa.eu/eurostat/web/crime/data/database> (consultato il 24 gennaio 2019).

Ancor più significativo è il numero di affari dinanzi ai tribunali di primo grado ogni centomila abitanti in Italia: 2.656,73 nel 2012 e 2.446,53 nel 2016, a fronte di 1.551,93 (2012) e 1.512,68 (2015) in Francia, di 2.074,72 (2012) e 2.813,23 (2016) in Inghilterra e Galles e di 723,76 (2012) in Svizzera¹⁰⁴. Tale maggior carico di lavoro nel nostro Paese – superati soltanto da Inghilterra e Galles – potrebbe dipendere, da un punto di vista penale sostanziale, da un’iperproliferazione di fattispecie penali sia codicistiche che *extra codicem* – situazione che induce a ritenere necessaria una nuova e decisa depenalizzazione – nonché, da un punto di vista processualpenalistico, da un’eccessiva timidezza sia nell’introduzione di efficaci strumenti deflativi fin dalle indagini preliminari, sia nella concreta implementazione da parte degli operatori degli istituti che già ci sono, come la messa alla prova e la particolare tenuità del fatto.

6. *Segue*: il procedimento penale italiano più da vicino. La ripartizione del carico di lavoro tra gli uffici giudiziari

Delineata la situazione generale dell’Italia rispetto ad altri Paesi in merito al problema della ragionevole durata, è possibile soffermarsi in modo più analitico sul nostro ordinamento, esaminando le statistiche relative ai procedimenti penali italiani fornite dal Ministero della giustizia, disponibili fino al 2016, eccetto qualche valore riferito al primo semestre 2017¹⁰⁵. Si possono in tal modo individuare con maggior precisione le criticità del nostro sistema¹⁰⁶.

L’analisi può iniziare con alcuni valori numerici generali, per dare un’idea del carico di lavoro totale della giustizia penale italiana e della ripartizione tra le diverse tipologie di organi giudiziari.

Nel 2016, presso gli uffici giudiziari sono stati complessivamente iscritti 3.002.846 procedimenti penali con autore noto e ne sono stati conclusi 3.277.461, così suddivisi: 1.305.873 iscritti e 1.474.205 definiti nelle procure della Repubblica presso i tribunali ordinari¹⁰⁷, 34.034 iscritti e 35.415 definiti nelle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, 97 iscritti e 101 definiti nelle procure generali presso le corti d’appello, 227.273 iscritti e 242.829 definiti dinanzi ai giudici di pace¹⁰⁸, 1.222.870 iscritti e 1.314.293

¹⁰⁴ Fonte: EUROSTAT, *Legal cases processed*, cit.

¹⁰⁵ Esse sono elaborate dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa presso il Ministero della giustizia e reperibili accedendo al sito internet istituzionale <https://webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/penale/Area%20penale.aspx> (consultato il 21 gennaio 2019). I dati qui citati sono riferiti ai soli procedimenti con autore noto. Salvo diversa specificazione, tutte le statistiche del presente paragrafo sono tratte da tali elaborazioni.

¹⁰⁶ Per approfondimenti sui vari tipi di organi giudiziari e sulla relativa ripartizione di attribuzioni e competenze, v., per tutti, AA.VV., *Compendio di procedura penale*, a cura di M. Bargis, 9ª ed., Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2018, *passim*; in particolare, F. DELLA CASA - G.P. VOENA, *Soggetti*, in AA.VV., *Compendio*, cit., p. 2 ss.; F. DELLA CASA, *Processo penale minorile*, in AA.VV., *Compendio*, cit., p. 1181 ss.; E. MARZADURI, *Procedimento davanti al giudice di pace (d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274)*, in AA.VV., *Compendio*, cit., p. 1209 ss.

¹⁰⁷ Di cui 1.117.686 iscritti e 1.233.604 definiti per reati ordinari, 231.223 iscritti e 235.523 definiti per fattispecie di competenza del giudice di pace e 4.393 iscritti a fronte di 5.078 definiti per reati di competenza della direzione distrettuale antimafia.

¹⁰⁸ Di cui 78.739 iscritti a fronte di 101.123 definiti in dibattimento e 148.534 iscritti contro 141.706 definiti presso il giudice di pace in funzione di giudice per le indagini preliminari.

definiti davanti ai tribunali e relative sezioni¹⁰⁹, 39.084 iscritti e 42.778 definiti dinanzi ai tribunali per i minorenni¹¹⁰, 121.231 iscritti e 109.825 definiti nelle corti di appello¹¹¹ e 52.384 iscritti a fronte di 58.015 definiti in cassazione.

Statistiche ancora più recenti, elaborate dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della giustizia¹¹², mostrano una netta diminuzione dei procedimenti pendenti nel 2016 (-7,7% rispetto al 2015), una riduzione meno marcata nel 2017 (-1,0% rispetto al 2016) ed un quadro sostanzialmente invariato nei primi tre trimestri del 2018 (-0,0% rispetto al 2017). Alla fine del terzo trimestre 2018, i procedimenti pendenti sono 39.887 presso il tribunale per i minorenni, 1.173.684 presso il tribunale ordinario, 269.875 in corte d'appello e 26.410 in cassazione. Lo studio approfondisce la situazione del tribunale ordinario, mostrando, dopo i primi nove mesi del 2018, 596.426 pendenze per il rito monocratico¹¹³, 27.823 per quello collegiale¹¹⁴, 387 per la corte d'assise¹¹⁵ e 549.048 per l'ufficio GIP-GUP¹¹⁶. Il tribunale ordinario segue in sostanza la suddetta tendenza generale, con una sensibile diminuzione delle pendenze rispetto all'anno antecedente nel 2016 e un decremento più modesto nel 2017, facendo però registrare un leggero aumento al termine del terzo trimestre 2018¹¹⁷. Degni di nota sono anche i dati sui procedimenti "a rischio Pinto"¹¹⁸, cioè quelli che superano tre anni in primo grado, due in secondo ed uno in cassazione, con possibili risarcimenti del danno a carico dello Stato per durata irragionevole: nel 2017, essi sono il 12% presso il tribunale

¹⁰⁹ Dei quali la parte più cospicua, pari a 854.497 procedimenti iscritti e 919.308 definiti, si riferisce alla sezione GIP-GUP; seguono 348.604 processi iscritti a fronte di 375.682 definiti in dibattimento davanti al tribunale monocratico come giudice di primo grado, 14.481 iscritti e 13.769 definiti in dibattimento dinanzi al tribunale collegiale, 5.028 iscritti contro 5.270 definiti presso il tribunale monocratico in grado di appello contro i provvedimenti del giudice di pace e 260 processi iscritti a fronte di 264 definiti dinanzi alla corte di assise.

¹¹⁰ Di cui 23.542 procedimenti iscritti contro 23.026 definiti in funzione di giudice per le indagini preliminari, nonché il cospicuo numero di 13.700 processi iscritti a fronte di 14.480 definiti in qualità di giudice dell'udienza preliminare, stante la centralità dell'udienza preliminare nel procedimento minorile, nella quale, a differenza che nel rito per adulti, spesso si conclude il processo, mediante soluzioni finalizzate ad educare e formare il minore d'età. Non a caso, solo 5.078 processi sono stati iscritti presso il tribunale per i minorenni nelle funzioni di giudice del dibattimento, con un numero di processi conclusi dinanzi al medesimo ufficio pari a 5.272.

¹¹¹ Con una netta prevalenza della sezione penale (115.136 iscrizioni e 107.650 definizioni), rispetto a quella minorile (1.789 iscritti a fronte di 1.576 definiti) e alla corte d'assise di appello (588 iscritti e 599 definiti).

¹¹² Esse sono state pubblicate il 10 gennaio 2019 e sono disponibili sul sito www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1288006&previousPage=mg_1_14 (consultato il 21 gennaio 2019).

¹¹³ A fronte di 567.602 nel 2015, 534.005 nel 2016 e 578.758 nel 2017.

¹¹⁴ A fronte di 25.523 nel 2015, 26.610 nel 2016 e 27.459 nel 2017.

¹¹⁵ A fronte di 348 nel 2015, 337 nel 2016 e 344 nel 2017.

¹¹⁶ A fronte di 722.413 nel 2015, 626.755 nel 2016 e 558.776 nel 2017.

¹¹⁷ Ciò trova conferma nei dati forniti il 25 gennaio 2019 dal Primo Presidente della Corte di cassazione Dott. Giovanni Mammone, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario: v. CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - G. MAMMONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018*, in www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/20190125_RelazioneAG2018.pdf (consultato il 26 gennaio 2019), p. 22, in cui si rileva, nell'anno giudiziario 2017-2018, un aumento della durata dei processi penali in primo grado del 17,5%, da 369 a 396 giorni.

¹¹⁸ Disponibili anch'essi sul sito www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1288006&previousPage=mg_1_14 (consultato il 21 gennaio 2019).

per i minorenni¹¹⁹, il 19,2% presso il tribunale ordinario¹²⁰, il 40,1% in corte d'appello¹²¹ e soltanto l'1,3% in cassazione¹²².

Altre stime evidenziano infine la situazione delle procure della Repubblica, nelle quali, alla fine dell'anno giudiziario 2017-2018, risultano in corso 1.217.884 procedimenti, in calo dell'8,8% rispetto all'anno antecedente¹²³.

Il numero di procedimenti dinanzi all'ufficio GIP-GUP si può spiegare in parte con l'accesso ai procedimenti speciali "premiali" – giudizio abbreviato, applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento), procedimento per decreto e sospensione del procedimento con messa alla prova. Del resto, un sistema accusatorio è sostenibile se riesce a limitare l'accesso alla fase dibattimentale – più lunga e dispendiosa, in termini di tempo e risorse – soltanto ad un numero relativamente ristretto di casi, cioè quelli per i quali vi sia realmente la necessità di formare la prova in contraddittorio¹²⁴. Comunque, secondo recenti statistiche riferite all'anno giudiziario 2017-2018, il numero di processi definiti coi riti speciali c.d. inquisitori è ancora troppo modesto, essendo pari al 9% del contenzioso totale (il 6% si conclude col giudizio abbreviato o con l'applicazione della pena su richiesta delle parti, mentre il 3% con decreto penale non opposto)¹²⁵. Per aumentare l'efficienza del sistema occorre incentivarli, rendendoli più appetibili per l'imputato: solo a lui, infatti, può attribuirsi la facoltà di rinunciare alla garanzia del dibattimento. Di conseguenza, non possono che vedersi con netto sfavore le recenti proposte per negare l'accesso al giudizio abbreviato ad alcune fattispecie ritenute più gravi¹²⁶. Detta contrarietà si fonda su un duplice ordine di ragioni: innanzitutto si produrrebbero ricadute negative sui tempi processuali, oberando ancor più una giustizia già saturata; in secondo luogo – ed è questa la considerazione decisiva – lo sconto di pena nel giudizio abbreviato non può essere considerato come una sorta di "colpo di spugna" per i reati più gravi, ma semmai come un contrappeso conseguente alla rinuncia da parte dell'imputato a diversi diritti, tra cui il contraddittorio nella formazione della prova in dibattimento, cioè il metodo più garantista di accertamento dei fatti¹²⁷.

I dati disponibili inducono a un'ulteriore considerazione: la giustizia non è (o è

¹¹⁹ A fronte del 15,5% nel 2015 e del 18,6% nel 2016.

¹²⁰ A fronte del 21,0% nel 2015 e del 18,9% nel 2016.

¹²¹ A fronte del 40,6% nel 2015 e del 44,5% nel 2016.

¹²² A fronte del 7,0% nel 2015 e del 4,2% nel 2016.

¹²³ A fronte di 1.471.046 nell'anno giudiziario 2015-2016 e di 1.336.195 nel 2016-2017. I dati sulle procure, elaborati dal Servizio statistico del Ministero della giustizia, sono tratti da CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - G. MAMMONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia*, cit., p. 22.

¹²⁴ Al riguardo, v. G. CONSO, *Introduzione*, in AA.VV., *Compendio*, cit., p. LXXXIX, per il quale «è proprio l'invocata esperienza anglo-americana a dimostrare come quel celebrato sistema in tanto può porre il dibattimento a simbolo del processo penale, in quanto il dibattimento non sia la regola generale, il rito consueto, la *condicio sine qua non*. Il che diventa possibile solo grazie alle alternative che ne riducono al massimo l'utilizzazione». Prende però le distanze dal «potenziamento di vie extra-dibattimentali» sul modello del patteggiamento statunitense E. GRANDE, *Perché la prescrizione*, cit., secondo cui la percentuale di processi definiti negli USA con tale rito raggiunge livelli elevatissimi, in grado di determinare «il definitivo abbandono della ricerca di una verità» ed «una pratica effettiva di non giustizia».

¹²⁵ CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - G. MAMMONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia*, cit., p. 23.

¹²⁶ V. la proposta di legge n. 392, approvata dalla Camera dei Deputati il 6 novembre 2018, sull'"inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo". L'iter prosegue al Senato con l'esame del disegno di legge n. 925.

¹²⁷ Su quest'ultimo aspetto, v. R. ORLANDI, *Procedimenti speciali*, in AA.VV., *Compendio*, cit., p. 669.

solo in minima parte) quella dei grandi casi mediatici, celebrati spesso davanti al tribunale collegiale e alla corte d'assise. Non a caso, sommando i procedimenti pendenti dinanzi a tali giudici alla fine del terzo trimestre 2018, si giunge ad un numero esiguo, cioè 28.210¹²⁸ su un totale di 1.173.684 procedimenti pendenti davanti al tribunale ordinario, cioè il 2,4%. Si pensi, poi, che solo pochi di essi ricevono attenzione duratura da parte dei *mass media*. La giustizia funziona se, pur senza tralasciare i procedimenti "noti", giudica in modo rapido ed equo anche gli altri numerosissimi casi, celebrati lontano dai riflettori ma comunque coinvolgenti in modo pregnante i diritti fondamentali dei soggetti a vario titolo coinvolti: libertà personale, riservatezza e proprietà, solo per citarne alcuni.

7. Segue: approfondimenti su efficienza e durata dei procedimenti penali italiani

Anche la Direzione Generale di Statistica ministeriale si serve, tra i vari indicatori, del *clearance rate*, in questo caso denominato "indice di ricambio annuale dei sopravvenuti" (IRS)¹²⁹.

Considerando tale valore per ovvi motivi di affinità metodologica con la trattazione precedente, si osserva la situazione non troppo negativa delle procure della Repubblica presso i tribunali ordinari, risultate al contrario non troppo brillanti nel rapporto della CEPEJ.

Se si esamina il periodo dal 2012 al 2016, gli indici di ricambio annuali sono i seguenti: 100,0%, 98,0%, 98,4%, 99,5% e 112,9%.

La durata media effettiva dei procedimenti con autore noto definiti ogni anno nelle procure della Repubblica presso i tribunali ordinari, per ciascun anno dal 2012 al 2016, è rispettivamente pari a 392, 367, 368, 367 e 397 giorni per i reati ordinari ed a 393, 372, 375, 377 e 406 giorni per quelli di competenza del giudice di pace¹³⁰.

Sotto il profilo dell'IRS, si notano quindi risultati negativi (seppur non disastrosi) negli anni 2013-2015, ma con un significativo incremento dell'efficienza nel 2016¹³¹. Si scorge dunque il recente impegno verso un aumento della produttività, confermato dalle stime del 2017-2018, che mostrano, come già visto, un calo delle pendenze di circa il 9%

¹²⁸ Di cui 27.823, quindi la stragrande maggioranza, davanti al tribunale collegiale.

¹²⁹ Salvo diversa specificazione, tutte le statistiche del presente paragrafo sono tratte dalle elaborazioni statistiche della Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa presso il Ministero della Giustizia, reperibili accedendo al sito internet istituzionale <https://webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/penale/Area%20penale.aspx> (consultato il 21 gennaio 2019). I dati qui citati sono riferiti ai soli procedimenti con autore noto.

¹³⁰ Invece la giacenza media, ulteriore indicatore calcolato dall'ufficio statistico ministeriale, è rispettivamente, per il medesimo periodo, di 387, 373, 378, 389 e 388 giorni per i reati ordinari (non vengono considerati nel calcolo i delitti devoluti alla DDA) e di 424, 456, 499, 493 e 442 giorni per quelli di competenza del giudice di pace. Come spiega la Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia, la giacenza media «indica il periodo medio di permanenza di un procedimento sopravvenuto presso un Ufficio giudiziario». Il suo valore espresso in giorni si ottiene sommando, da una parte, i procedimenti pendenti iniziali (PI) con quelli finali (PF) nell'anno considerato e, dall'altra, i procedimenti iscritti (I) e i definiti (D) nel medesimo periodo, per poi calcolare il rapporto tra le due sommatorie e moltiplicarlo per 365: $[(PI + PF)/(I + D)] \times 365$.

¹³¹ Il comparto maggiormente in difficoltà (che comunque fa registrare dati positivi nel 2016) è quello dei reati più gravi, devoluti alla direzione distrettuale antimafia.

in ciascuno degli ultimi due anni giudiziari¹³². La differenza rispetto alle elaborazioni della CEPEJ è probabilmente dovuta all'utilizzo di diversi criteri per le elaborazioni.

Tuttavia, i tempi sono poco confortanti, poiché sempre superiori a un anno (nonostante il termine “canonico” per le indagini sia di regola sei mesi). La situazione è peggiore per i reati di minor allarme sociale, attribuiti al giudice di pace. Forse, in un contesto di notevole arretrato, le procure tendono di fatto a concedere priorità alle fattispecie più gravi, nonostante nel nostro ordinamento, come già osservato, viga il principio di obbligatorietà dell'azione penale *ex art. 112 Cost.*

L'ufficio più in sofferenza in primo grado, soprattutto nel periodo 2012-2015, è il tribunale monocratico nelle funzioni di giudice di primo grado, che riprende poi efficienza nel 2016, conseguendo l'indice migliore nel gruppo dei “tribunali e relative sezioni” (ma con un successivo aumento dei processi pendenti a fine 2017 ed alla fine del terzo trimestre 2018)¹³³. Dal 2012 al 2016, l'IRS fa infatti registrare, nell'ordine, l'88,1%, il 90,3%, l'88,7%, il 94,4% e il 107,8%. I tempi effettivi dei procedimenti definiti con autore noto sono ancora elevati e in ulteriore aumento, pari, in tale periodo, a 409, 436, 481, 524 e 538 giorni¹³⁴.

Una minor capacità da parte del giudice monocratico di smaltire l'arretrato, pur non essendo giustificabile, può spiegarsi anche per la complessità dei compiti che tale organo, in un rito accusatorio, è chiamato a compiere: le parti esaminano tutti i testimoni dinanzi all'organo giudicante e le prove orali vengono nuovamente acquisite quando cambia *in itinere* il giudice-persona fisica, ai sensi dell'art. 525 comma 2 c.p.p. Il pericolo di imprevisti e di ritardi processuali nella gestione della causa (cui, in tal caso, deve far fronte una sola persona¹³⁵) è quindi più elevato rispetto a quando, ad esempio, lo stesso tribunale monocratico assume le vesti di giudice d'appello – nel qual caso le prove vengono riassunte solo in determinate ipotesi – oppure rispetto ad un decreto penale emesso dal GIP, a un patteggiamento davanti al GIP o al GUP o a un giudizio abbreviato (*a fortiori* se non condizionato) davanti al GUP, nei quali il giudice decide sulla base degli atti di indagine. Questa complessità, tuttavia, non può essere considerata una patologia del sistema, bensì il giusto prezzo da pagare per una piena attuazione del contraddittorio nella formazione della prova *ex art. 111 comma 4 Cost.*, oltreché dei principi di oralità e immediatezza. Comunque, il dato del 2016 dimostra chiaramente che, anche di fronte ad un sistema più articolato, è possibile ottenere ugualmente risultati efficienti sotto il profilo dello smaltimento dell'arretrato, ove incominci a maturare una maggiore consapevolezza dei problemi che affliggono la giustizia.

Si può inoltre osservare un drastico incremento di durata presso la sezione GIP-

¹³² CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - G. MAMMONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia*, cit., p. 22 s.

¹³³ I dati sui processi pendenti sono disponibili nel sito www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=ST1288006&previousPage=mg_1_14 (consultato il 21 gennaio 2019).

¹³⁴ Con una giacenza media di 484, 499, 577, 588 e 546 giorni.

¹³⁵ Non si può però dire che i tempi effettivi del dibattimento dinanzi al tribunale collegiale (tre giudici anziché uno) siano migliori. Al contrario, sono ancora più lunghi: negli anni dal 2012 al 2016, essi ammontano, rispettivamente, a 549, 542, 565, 602 e 599 giorni (con una giacenza media rispettivamente di 607, 608, 632, 646 e 678 giorni). Tale *surplus* di lentezza può essere determinato, in qualche misura, dalla maggiore complessità nell'accertamento di alcuni gravi reati, quali quelli devoluti al collegio, oltreché dall'estrema lunghezza dei termini di prescrizione del reato per le fattispecie di maggiore allarme sociale, che potrebbe indurre gli operatori ad una maggiore lentezza.

GUP, quasi raddoppiata. I tempi effettivi sono infatti stabilmente inferiori rispetto a quelli del tribunale monocratico e collegiale, ma risultano in preoccupante aumento: 212 giorni nel 2012, 207 nel 2013, 274 nel 2014, 304 nel 2015 e 416 nel 2016. Ciò è un'ulteriore conferma di quanto già osservato sul ruolo fondamentale dei c.d. riti inquisitori per la sostenibilità di un sistema accusatorio. Si confida che la progressiva dilatazione dei tempi effettivi nei procedimenti per la sezione GIP-GUP sia semplicemente riconducibile al fatto di aver finalmente affrontato affari ivi "dormienti" da anni, portandoli a conclusione (i quali però, inevitabilmente, vanno ad aumentare la durata media di quell'anno)¹³⁶.

Un discorso analogo a quello del tribunale monocratico vale per il giudice di pace nelle vesti di giudice dibattimentale, che ha seguito un andamento per certi aspetti simile a quello del monocratico, con un IRS nel 2016, però, ancora migliore: tale valore è pari al 93,6% nel 2012, al 95,4% nel 2013, al 90,8% nel 2014, al 98,1% nel 2015 e, addirittura, al 128,4% nel 2016. I dati sulla durata effettiva non sono disponibili, ma la giacenza media¹³⁷, nello stesso lasso temporale, è rispettivamente di 553, 575, 611, 629 e 498 giorni. Tuttavia, si scorgono problemi all'orizzonte: la recente riforma della magistratura onoraria, attuata con d.lgs. n. 116 del 2017, ha modificato in maniera radicale la figura del giudice di pace, introducendo il GOP (giudice onorario di pace), peggio retribuito (*rectius* indennizzato) rispetto agli antecedenti magistrati onorari e con un tempo massimo da dedicare all'attività giudiziaria di soli due giorni alla settimana. I giudici di pace già nominati secondo le vecchie regole resteranno in carica ancora per alcuni anni, per poi cedere definitivamente il passo a tali nuove figure¹³⁸. Sarà difficile, con questo nuovo assetto ordinamentale, migliorare l'attuale efficienza, benché le recenti depenalizzazioni abbiano alleggerito il contenzioso dinanzi a tale giudice (-11,4% e -11,6% negli anni giudiziari 2016-2017 e 2017-2018)¹³⁹. La giustizia di pace è fondamentale per il funzionamento del sistema processuale penale italiano, essendole affidata buona parte delle fattispecie di scarso allarme sociale, che owererebbero in modo insostenibile i giudici togati: porre coloro che debbono occuparsi di tali questioni nelle condizioni più idonee è essenziale per il funzionamento del sistema processuale italiano.

Il procedimento penale minorile viene considerato in modo autonomo nelle statistiche. Complessivamente, esso ha migliorato il suo indice di smaltimento, che ormai da qualche anno raggiunge buoni livelli: dal 91,9% del 2012, si è addirittura passati al 99,0% del 2013, al 100,3% del 2014, al 100,2% del 2015 e, infine, al 109,5% del 2016, con una giacenza media di 345 giorni nel 2012, 372 giorni nel 2013, 388 giorni nel 2014, 380 giorni nel 2015 e 360 giorni nel 2016. È sicuramente migliorabile la giacenza media in udienza preliminare, pari rispettivamente a 529, 595, 606, 593 e 565 giorni, pur potendo in parte spiegarsi con la centralità di tale fase nel processo minorile e con la necessità di vagliare le concrete esigenze formative del giovane imputato: talvolta, è ad esempio necessario sospendere il processo per consentirgli di ottemperare a determinate prescrizioni con valenza educativa (come nella messa alla prova). Tutto sommato, la situazione in appello non è particolarmente critica: la sezione per i minorenni fa registrare, dal 2012 al 2016, degli IRS di 104,2%, 98,0%, 101,0%, 107,6% e 100,6%, con una giacenza media in tale periodo di 421, 401, 426, 394 e 412 giorni. È apprezzabile l'attenzione

¹³⁶ Non a caso, la giacenza media è in diminuzione, attestandosi, per i medesimi anni, a 307, 306, 295, 292 e 271 giorni.

¹³⁷ Per la definizione di "giacenza media", v. *supra*, in questo paragrafo.

¹³⁸ I primi GOP sono già stati selezionati in seguito al bando pubblicato in G.U., Suppl. Ord. n. 1, 4ª Serie speciale, 13 febbraio 2018, n. 13.

¹³⁹ CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - G. MAMMONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia*, cit., p. 24.

all'efficienza in questo procedimento, funzionale a soddisfare le impellenti esigenze educative e di sviluppo psicofisico del minorenne, oltre alla necessità di evitare traumi legati al duraturo coinvolgimento del medesimo in vicende processuali.

Problematica, come già ampiamente evidenziato, è la condizione delle corti d'appello: gli IRS della sezione penale dal 2012 al 2016 sono rispettivamente l'89,2%, l'84,8%, il 102,2%, il 102,8% e il 90,4%, mentre gli indici della corte di assise d'appello sono pari al 95,1%, al 113,1%, al 90,6%, al 96,4% ed al 95,8%. Tra le poche stime positive vi sono quelle provvisorie dei primi tre trimestri del 2018, che fanno segnare un decremento dei carichi pendenti, dopo l'aumento del 2017¹⁴⁰. I problemi in secondo grado, emersi comparando i dati dell'Italia con quelli degli altri Paesi, non sono dovuti all'appello nel processo minorile, ma, in maniera generalizzata – salvo poche annualità conclusesi “in positivo” – all'appello contro le pronunce della corte d'assise¹⁴¹, del tribunale (collegiale e monocratico) e del giudice di pace¹⁴². Non a caso, la giacenza media nelle corti d'appello (sezione penale, sezione assise e sezione minorenni, con esclusione del giudice monocratico in funzione di giudice di appello) ammonta, nel periodo 2012-2016, a 882, 865, 932, 946 e 830 giorni, mentre quella relativa alla sola sezione penale (esclusi dunque corte d'assise d'appello e sezione minorile) è di 893 giorni nel 2012, 876 giorni nel 2013, 944 giorni nel 2014, 960 giorni nel 2015 e 838 giorni nel 2016¹⁴³, cioè costantemente sopra il valore medio delle corti d'appello, già di per sé elevatissimo in termini assoluti. Si conferma quindi la situazione delineata dalla CEPEJ mediante il *disposition time*.

Vi è poco ad aggiungere, invece, sulla Corte di cassazione, la quale ha intrapreso da alcuni anni un percorso virtuoso sotto il profilo della durata processuale.

8. *Segue: la prescrizione in Italia e in altri Paesi. I rapporti tra ragionevole durata del processo e prescrizione del reato*

La CEPEJ non fornisce statistiche sulla prescrizione dei reati, cioè – semplificando – su quell'istituto che impedisce di perseguire un reato dopo un periodo di tempo più o meno lungo a seconda della sua gravità. La ragione potrebbe consistere nel fatto che non tutti gli ordinamenti la prevedono e, anche tra quelli che la contemplano, sussistono ingenti differenze di disciplina, che rendono molto difficile una comparazione statistica.

Ad esempio il processo inglese distingue le fattispecie penali in *summary offences* e *indictable offences*: le prime sono più lievi delle seconde; inoltre, per le prime la competenza

¹⁴⁰ A fine 2016 le pendenze in corte d'appello sono 268.389, a fine 2017 aumentano a 275.596 ed alla fine del terzo trimestre 2018 scendono nuovamente a 269.875. Per tali dati, v. il sito www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1288006&previousPage=mg_1_14 (consultato il 21 gennaio 2019). V. altresì CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - G. MAMMONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia*, cit., p. 22, in cui si rileva una minore durata degli appelli nell'anno giudiziario 2017-2018, diminuita del 3,4% rispetto all'anno antecedente, da 906 ad 861 giorni.

¹⁴¹ La corte d'assise d'appello vanta però una giacenza media inferiore rispetto a quella generale delle corti d'appello.

¹⁴² Gli indici di ricambio dal 2012 al 2016, in quest'ultimo caso, sono pari al 96,7%, 85,1%, 84,6%, 80,9% e 104,8%, e la giacenza media è di 381, 355, 450, 463 e 431 giorni. Tuttavia, il numero di procedimenti è modesto, in quanto i processi pendenti a metà 2017 erano pari a 5.396.

¹⁴³ Non è disponibile la durata effettiva dei procedimenti definiti in appello con autore noto.

è della *Magistrates' Court*, che adotta un rito c.d. sommario, mentre per le seconde è della *Crown Court*, dinanzi alla quale il procedimento è più complesso¹⁴⁴. Per le *summary offences*, la procedura deve essere iniziata di regola entro sei mesi dalla commissione del reato¹⁴⁵ ed alla sua scadenza non si verifica una vera e propria prescrizione del reato, ma l'estinzione dell'azione penale¹⁴⁶. Generalmente non vi sono termini perentori per le *indictable offences*¹⁴⁷, ma il trascorrere del tempo è comunque un criterio per valutare la permanenza di un interesse pubblico ad esercitare l'azione penale¹⁴⁸. Infatti, il giudice potrebbe arrestare il procedimento ritenendo che il suo eccessivo protrarsi sia abusivo, in quanto ingiustificatamente lesivo dei diritti della difesa e dunque contrario all'equità, sulla base della teoria dell'*abuse of process*¹⁴⁹.

In Francia non si parla di prescrizione del reato, bensì di «*prescription de l'action publique*», la quale interviene di regola dopo venti anni per i crimini, che sono le fattispecie di maggior allarme sociale, sei anni per i delitti, cioè i reati di gravità intermedia, e un anno per le contravvenzioni, considerate meno gravi delle altre due categorie. Vi sono anche reati che, per la loro elevata gravità, sono imprescrittibili. L'ordinamento francese contempla pure ipotesi in cui il termine di prescrizione è maggiore o minore rispetto a quello generale¹⁵⁰.

In Svizzera vige un sistema simile a quello francese, in cui l'azione penale si prescrive in tempi diversi a seconda della pena massima prevista per il reato: trent'anni per quelli puniti con l'ergastolo, quindici anni se la pena massima supera tre anni di detenzione, dieci anni per le fattispecie punite con tre anni di pena detentiva e sette anni negli altri casi. Essa inizia a decorrere dalla commissione del reato e si estingue se non è ancora maturata nel momento in cui viene emessa la sentenza di primo grado¹⁵¹.

Nel nostro ordinamento, invece, il reato si estingue per prescrizione quando è trascorso, dal momento della sua commissione, un periodo pari al massimo edittale della pena e comunque non inferiore a sei anni per i delitti (le fattispecie penali tendenzialmente più gravi) e a quattro anni per le contravvenzioni (i reati di minore gravità). Vi sono poi cause di sospensione (come il legittimo impedimento del difensore), terminate le quali la prescrizione riprende il suo corso, e cause di interruzione (come la richiesta di rinvio a giudizio e la sentenza di condanna), in conseguenza delle quali la prescrizione ricomincia a decorrere dall'inizio. Tuttavia, le interruzioni non possono aumentare di più di un quarto

¹⁴⁴ V. PATANÈ, voce *Processo penale inglese*, cit., p. 751 s.; B. DELEUZE, *Il processo penale in Inghilterra*, cit., p. 240 s. Vi è inoltre una terza categoria di fattispecie penali "miste", denominate *offences triable either way*: per alcuni ragguagli, v. ancora V. PATANÈ, voce *Processo penale inglese*, cit., p. 751 s.; B. DELEUZE, *Il processo penale in Inghilterra*, cit., p. 240 s.

¹⁴⁵ Per approfondimenti, B. DELEUZE, *Il processo penale in Inghilterra*, cit., p. 277.

¹⁴⁶ CAMERA DEI DEPUTATI - XVII LEGISLATURA - SERVIZIO BIBLIOTECA, *Legislazione straniera. Note informative sintetiche*, n. 16 - 10 marzo 2015, in <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/NIS17016.pdf>, p. 3.

¹⁴⁷ E neppure per le *offences triable either way*: CAMERA DEI DEPUTATI - XVII LEGISLATURA - SERVIZIO BIBLIOTECA, *Legislazione straniera*, cit., p. 3.

¹⁴⁸ CAMERA DEI DEPUTATI - XVII LEGISLATURA - SERVIZIO BIBLIOTECA, *Legislazione straniera*, cit., p. 3; B. DELEUZE, *Il processo penale in Inghilterra*, cit., p. 277.

¹⁴⁹ B. DELEUZE, *Il processo penale in Inghilterra*, cit., p. 275 e 277; E. AMODIO, *Processo penale*, cit., p. 158 ss.

¹⁵⁰ V. gli artt. 7, 8 e 9 c.p.p. francese.

¹⁵¹ V. gli artt. 97-98 c.p. svizzero.

Gli artt. 99-101 c.p. svizzero disciplinano poi la prescrizione della pena, i cui termini vanno da cinque a trent'anni a partire dal passaggio in giudicato della sentenza. Sono previste cause di sospensione e le pene relative ai reati più gravi sono imprescrittibili.

il tempo necessario a prescrivere. Vi sono poi importanti eccezioni in merito ai termini di prescrizione, relativamente ai reati più gravi¹⁵².

Si è già accennato alla legge n. 103 del 2017, che ha introdotto nel nostro ordinamento ulteriori cause di sospensione in appello e in cassazione, nonché alla legge n. 3 del 2019, la quale addirittura, similmente a quanto accade in Svizzera, sospende in via definitiva il decorso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, novella che fortunatamente entrerà in vigore solo dal 2020. Non è questa la sede per soffermarsi sui nobili fondamenti teorici della prescrizione, che si giustifica innanzitutto per il graduale venir meno sia dell'interesse pubblico a perseguire un reato (affievolendosi le esigenze di prevenzione generale) sia della necessità di rieducare il reo, in conseguenza del trascorrere del tempo¹⁵³. Non si mette nemmeno in dubbio che la ragionevole durata dei processi non sia il diretto obiettivo della prescrizione¹⁵⁴. Occorre però riconoscere lo strettissimo legame tra ragionevole durata e prescrizione, unitamente al fatto che in Italia tale istituto ha pure notevoli ricadute concrete deflative. Sospendere la prescrizione per tre anni (un anno e mezzo in appello e un anno e mezzo in cassazione) rischia di creare difficoltà operative di notevole importanza sotto il profilo del carico di lavoro e dell'efficienza, in un comparto (l'appello) tra i più in difficoltà¹⁵⁵. Bloccare definitivamente la prescrizione dopo la pronuncia di primo grado, come prevede la legge n. 3 del 2019, è ancor più problematico, oltre a presentare seri problemi di compatibilità con gli artt. 24, 27 e 111 Cost.¹⁵⁶.

¹⁵² V. artt. 157-161 c.p.

Vi è poi la prescrizione della pena *ex* artt. 172-173 c.p., per la quale si prevedono termini diversi a seconda che il reato sia punito con la reclusione, la multa, l'arresto o l'ammenda. Per quelli puniti con la reclusione, il termine è pari al doppio della pena inflitta e non è comunque inferiore a dieci anni né superiore a trenta.

¹⁵³ V., ad esempio, G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, 7ª ed., Zanichelli, Bologna, 2014, p. 830 s. Tale *ratio* è ben espressa da Cesare Beccaria, uno dei "padri nobili" del diritto penale moderno, il quale, circa due secoli e mezzo fa, già affermava che «i delitti minori ed oscuri devono togliere colla prescrizione l'incertezza della sorte di un cittadino, perché l'oscurità in cui sono stati involti per lungo tempo i delitti toglie l'esempio della impunità, rimane intanto il potere al reo di divenir migliore» (C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* (1764), edizione a cura di A. Burgio, 6ª ed., Feltrinelli, 1998, p. 89).

¹⁵⁴ Al riguardo, v. G.L. GATTA, *Prescrizione bloccata dopo il primo grado: una proposta di riforma improvvisa ma non del tutto improvvisata*, in *Dir. pen. cont.*, 5 novembre 2018, il quale ritiene che l'idea, «radicata nel nostro Paese», di una prescrizione del reato finalizzata a realizzare la ragionevole durata del processo sia addirittura un «equivoco irrisolto»; C. MARINELLI, *Ragionevole durata*, cit., p. 46.

¹⁵⁵ È forse troppo ottimistica la previsione di S. ZIRULIA, *La riforma della prescrizione del reato. Voce per "Il libro dell'anno del diritto Treccani 2018"*, in *Dir. pen. cont.*, 17 dicembre 2018, p. 13, per il quale la riforma Orlando non produrrà cambiamenti consistenti sul numero di prescrizioni del reato.

¹⁵⁶ È significativo che il 19 dicembre 2018, assieme all'Unione delle Camere Penali Italiane, ben centodieci professori universitari di diritto penale, processuale penale e costituzionale (oltre a molti altri docenti che hanno aderito successivamente) abbiano chiesto al Presidente della Repubblica di non promulgare la legge sulla prescrizione e di rinviarla alle Camere, individuando plurime criticità dal punto di vista costituzionale e convenzionale, in merito alla presunzione di innocenza, al diritto di difesa, alla ragionevole durata del processo, alla funzione rieducativa della pena: per il testo della lettera al Capo dello Stato, v. www.camerepenali.it/cat/9615/controriforma_della_prescrizione_l'appello_dell'accademia_e_dei_penalisti_italiani_al_pr_esidente_della_repubblica.html (consultato il 21 gennaio 2019). Nelle fasi finali dell'iter legislativo, l'Associazione tra gli studiosi del processo penale "Gian Domenico Pisapia" ha anch'essa preso posizione sulla riforma, con un comunicato ufficiale dai condivisibili toni critici: v. ASSOCIAZIONE TRA GLI STUDIOSI DEL PROCESSO PENALE "GIAN DOMENICO PISAPIA", *Sulla proposta di modifica della disciplina della prescrizione*, in *Dir. pen. cont.*, 9 novembre 2018. In esso, l'Associazione ha evidenziato lo stretto rapporto tra prescrizione del reato e principio della ragionevole durata – posto non solo a tutela dell'imputato, ma anche della persona offesa e

Da un punto di vista operativo, il pericolo è che l'arretrato si continui ad accumulare per lungo tempo come già accade, senza però la possibilità di giungere, a un certo punto, perlomeno al proscioglimento per prescrizione. Non si dimentichi poi che, eliminato il "rischio prescrizione", le cancellerie e i giudici di appello, già oberati di carichi pendenti, potrebbero essere inconsciamente meno incentivati ad accelerare la trattazione di alcuni processi¹⁵⁷. In altre parole, a prescindere da come la si pensi sull'opportunità teorica di riformulare la nostra disciplina sulla prescrizione del reato e sulla costituzionalità delle varie soluzioni, in questo momento il nostro procedimento penale, statistiche "alla mano", non può permettersi scelte legislative volte a renderla meno accessibile.

Per comprendere la portata pratica dell'istituto nel nostro Paese, anche ai fini della durata ragionevole dei procedimenti, possono essere utili le statistiche ministeriali¹⁵⁸: i procedimenti archiviati per prescrizione durante le indagini preliminari ammontano a 63.735 nel 2012, 68.301 nel 2013, 74.150 nel 2014, 66.880 nel 2015 e 72.840 nel 2016; le sentenze dell'Ufficio GIP-GUP dichiaranti l'intervenuta prescrizione (sentenze di non luogo a procedere in udienza preliminare) sono 4.769 nel 2012, 6.410 nel 2013, 4.745 nel 2014, 2.997 nel 2015 e 3.065 nel 2016; le sentenze dichiarative della prescrizione pronunciate dal giudice di pace sono 1.927 nel 2012, 2.046 nel 2013, 2.085 nel 2014, 2.961 nel 2015 e 3.251 nel 2016; quelle del tribunale ordinario ammontano a 20.487 nel 2012, 20.841 nel 2013, 24.329 nel 2014, 32.367 nel 2015 e 31.216 nel 2016; in appello le sentenze che dichiarano estinto il reato per prescrizione sono invece pari a 18.592 nel 2012, 21.521 nel 2013, 24.304 nel 2014, 24.326 nel 2015 e 25.748 nel 2016¹⁵⁹. Le pronunce di prescrizione in cassazione, calcolate dall'ufficio statistico della Suprema Corte, ammontano a 434 nel 2012 (0,8% di tutti i processi esauriti in tale grado), 438 nel 2013 (0,8%), 930 nel 2014 (1,7%), 678 nel 2015 (1,3%), 768 nel 2016 (1,3%), 660 nel 2017 (1,2%)¹⁶⁰ e 646 nel 2018 (1,1%).

Complessivamente, i procedimenti prescritti presso i citati organi giudiziari sono dunque pari a 109.944 nel 2012, 119.557 nel 2013, 130.543 nel 2014, 130.209 nel 2015 e 136.888 nel 2016. Secondo recenti notizie, nel 2017 il numero totale è in calo, attestandosi a 125.564 procedimenti prescritti, ma in appello vi è un aumento, con 28.125 pronunce

della collettività – ed ha affermato che la citata proposta legislativa, la quale non distingue neppure tra sentenza di assoluzione e di condanna in primo grado, si pone in contrasto con detto principio. V. inoltre, tra le autorevoli voci dissenzienti, L. FILIPPI, *"Se un processo diventa infinito": il commento di Leonardo Filippi*, in *www.unionesarda.it*, 2 gennaio 2019; G. INSOLERA, *La riforma giallo-verde del diritto penale: adesso tocca alla prescrizione*, in *Dir. pen. cont.*, 9 novembre 2018.

¹⁵⁷ Questo comportamento non è da escludere *a priori*, se si pensa alle differenze che esistono già oggi tra i tempi di trattazione dinanzi al tribunale monocratico (538 giorni nel 2016, con giacenza media di 546) e quelli davanti al tribunale collegiale (599 giorni nel 2016, con giacenza media di 678): una possibile concausa di tale differenza potrebbe proprio consistere nelle ricadute indirette dei diversi tempi di prescrizione, più lunghi nel secondo caso.

¹⁵⁸ Fornite dalla Direzione generale di statistica presso il Ministero della Giustizia: <https://webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/penale/Area%20penale.aspx> (consultato il 21 gennaio 2019).

¹⁵⁹ La Direzione generale di statistica precisa che i calcoli riguardano i soli uffici che hanno risposto alla rilevazione. Il tasso di prescrizione in appello è recentemente diminuito, seppur di poco: dal 25,8% nel 2017 al 24,8% nel primo semestre 2018: v. CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - G. MAMMONE, *Relazione sull'amministrazione della giustizia*, cit., p. 22.

¹⁶⁰ Fonte: CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE - UFFICIO DI STATISTICA, *La Cassazione penale-Annuario statistico 2018*, cit., p. 29.

di prescrizione¹⁶¹.

I numeri mostrano quindi che la maggioranza dei proscioglimenti per prescrizione avviene in fase d'indagine¹⁶² e solo un'esigua minoranza in cassazione (si tratta perlopiù, verosimilmente, di reati che giungono al vaglio dei giudici nomofilattici già estinti, per i quali resta soltanto la formale dichiarazione¹⁶³, ovviamente previo vaglio di ammissibilità del ricorso).

Sebbene le prescrizioni intervenute in primo grado siano quantitativamente superiori a quelle in secondo grado, il loro rapporto rispetto agli affari definiti mostra come, soprattutto in appello, la prescrizione sia un'importante "valvola di sfogo" del sistema: nel 2016, su 109.825 processi conclusi dalle corti d'appello, ben 25.748 si sono estinti per prescrizione, vale a dire il 23,4%. Tali corti, come osservato, sono già ora in crisi di efficienza ed è prevedibile che i più severi filtri di ammissibilità sui ricorsi ed il concordato in appello non basteranno a controbilanciare il drastico ridursi delle possibilità di prescrizione che si presenterà quando, fra qualche anno – a meno di improbabili ma necessarie controriforme – entreranno "a regime" dapprima la novella del 2017 e poi quella del 2019-2020. Introducendosi deliberatamente nuove importanti criticità (*in primis* le due riforme sulla prescrizione) senza risolvere le vecchie inefficienze, un eventuale incremento numerico di magistrati ed assistenti giudiziari non sarebbe sufficiente ad invertire la tendenza.

Peraltro, le citate statistiche ministeriali presentano dati molto eterogenei tra le varie sedi: nel 2016, su 10.974 processi definiti presso la Corte d'appello di Roma (comprese la Corte di assise di appello e la sezione minorile, che tuttavia presentano numeri trascurabili rispetto al totale), se ne concludono con sentenza dichiarativa della prescrizione ben 4.019, cioè addirittura il 36,6%. Nello stesso periodo, la Corte d'appello di Napoli definisce 12.683 processi, di cui 3.765 per prescrizione, cioè il 29,7%, mentre quella di Torino ne termina complessivamente 7.551, di cui 3.045 per prescrizione, cioè il 40,3%. Sommando le prescrizioni in appello nelle Corti di Roma, Napoli e Torino, se ne ottengono 10.829, vale a dire il 42,1% di tutte quelle pronunciate nel 2016 a livello nazionale: in altre parole, tre sedi su ventisei accumulano quasi la metà di tali pronunce. Ciò significa che le sedi maggiori sono destinate inesorabilmente all'inefficienza? Niente affatto. Nel 2016, presso la Corte d'appello di Milano (ricomprendendo anche in questo caso l'esigua percentuale derivante da Corte di assise di appello e sezione minorile), le sentenze di estinzione del reato per prescrizione sono 736 su 8.768, cioè soltanto l'8,4%, mentre a Bologna sono 1.265 su 6.807, cioè il 18,6%. Dati così divergenti rispetto alle altre corti di grandi dimensioni, a parità di legislazione applicabile, suggeriscono che il problema della durata eccessiva dei procedimenti è in buona parte organizzativo e che, in

¹⁶¹ G. NEGRI, *Prescrizioni in calo per la prima volta dopo 4 anni (ma in appello crescono)*, in *Il Sole 24Ore*, 15 novembre 2018, p. 9.

¹⁶² Di conseguenza, alcuni autorevoli operatori e studiosi reputano necessario un ulteriore intervento di depenalizzazione: di tale opinione è il presidente emerito della Corte di cassazione Giovanni Canzio, intervistato da Giovanni Negri su *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 2018, p. 8. Propone una «seria depenalizzazione» anche il presidente dell'ANM Francesco Minisci: v. *Minisci: le prescrizioni non sono colpa dell'inerzia dei pm. Per il presidente dell'ANM, i numeri vanno saputi leggere*, in www.associazionemagistrati.it/doc/3065/minisci-le-prescrizioni-non-sono-colpa-dellinerzia-dei-pm.htm, 23 novembre 2018.

¹⁶³ In questo senso, v. ancora le parole di Giovanni Canzio, intervistato da Giovanni Negri su *Il Sole 24 Ore* del 7 novembre 2018, p. 8.

concreto, l'eliminazione della prescrizione in appello aumenterebbe il divario tra gli uffici più virtuosi e quelli meno virtuosi, determinando, in questi ultimi, processi praticamente infiniti¹⁶⁴. Occorre anzi ripristinare al più presto la disciplina della prescrizione *ante* legge n. 103 del 2017, per poi, semmai, procedere ad uno studio approfondito e meditato sull'*an* e sul *quomodo* di eventuali riforme.

9. Segue: qualche considerazione conclusiva sulla ragionevole durata dei procedimenti penali italiani

Il quadro statistico complessivo mostra una giustizia penale italiana in affanno dai punti di vista dell'efficienza e della ragionevole durata, soprattutto in alcuni comparti, *in primis* l'appello. Vi sono comunque organi meritevoli, come la Corte di cassazione.

Sotto il profilo della durata – tralasciando dunque volutamente le garanzie derivanti dal diritto di difesa e dagli altri corollari del giusto processo, che meriterebbero un'approfondita e autonoma trattazione, non di natura statistica ma esclusivamente interpretativa – il raffronto coi procedimenti svizzero e inglese (in quest'ultimo caso, per quei pochi dati disponibili) è talvolta impietoso, benché pure tali sistemi prestino talora il fianco a inefficienze. La Francia, invece, pur presentando tempi più contratti rispetto ai nostri, deve anch'essa risolvere varie difficoltà, a dimostrazione del fatto che l'adozione di un modello di azione penale discrezionale non può essere considerato la "panacea" contro i malfunzionamenti della giustizia, inserendosi in un sistema ben più articolato di pesi e contrappesi, da valutare complessivamente.

Come si è visto, l'andamento negli anni degli indici di ricambio (*clearance rate* per la CEPEJ, IRS per il nostro Ministero della Giustizia) sembrano comunque mostrare una presa di coscienza da parte dell'Italia – forse favorita da un più serrato raffronto statistico con gli altri Paesi rispetto al passato – delle criticità del nostro procedimento penale, con arretrati pluriennali da smaltire e tempi da contingentare, assieme alla volontà di perseguire la via dell'efficienza, se non altro per una questione di immagine a livello internazionale. Questa presa di coscienza, tuttavia, si è consolidata in stabili prassi virtuose solo in alcuni comparti (come il grado di legittimità), mentre in altri determina esiti positivi "a intermittenza". Inoltre, il percorso è ancora lungo e sono necessari anni di risultati virtuosi per normalizzare la macchina giudiziaria.

Un'attenzione particolare merita tuttavia l'appello, che costituisce, perlomeno dal punto di vista della ragionevole durata, uno dei più dolorosi nervi scoperti del processo penale italiano (e non solo italiano: si pensi, come poc'anzi osservato, all'appello francese). Tale grado di giudizio, complessivamente considerato, pare in seria crisi, nonostante per alcuni anni abbia vantato indici di ricambio superiori, seppur di poco, al 100%. La flessione dell'IRS nel 2016 potrebbe essere in parte causata dall'adeguamento della giurisprudenza italiana a quella della Corte europea dei diritti dell'uomo proprio a partire da quell'anno¹⁶⁵ (seguita dal legislatore nel 2017¹⁶⁶), in merito alla necessità di riassumere in appello le prove orali decisive nell'ipotesi di ribaltamento di una precedente

¹⁶⁴ Parla di «ergastolo processuale», in contrasto con la ragionevole durata dei processi e in grado di recare pregiudizio sia alla presunzione di innocenza sia al diritto alla prova, L. FILIPPI, "Se un processo diventa infinito", cit.

¹⁶⁵ Cass., sez. un., 28 aprile 2016, n. 27620, Dasgupta, in *Cass. pen.*, 2016, p. 3203 ss., con nota di V. AIUTI, *Poteri d'ufficio della Cassazione e diritto all'equo processo*.

¹⁶⁶ La legge n. 103 del 2017 ha infatti inserito il comma 3-bis nell'art. 603 c.p.p.

assoluzione. Prima, infatti, la scelta sulla rinnovazione istruttoria era praticamente rimessa alla valutazione del collegio giudicante, salvo i casi in cui sopravvenissero o si scoprissero nuove prove.

Resta soltanto la speranza che gli avvocati, i pubblici ministeri e i giudici valorizzino le sparute occasioni offerte dalla riforma Orlando del 2017 – in particolare il ritorno del concordato sui motivi di appello – per migliorare la situazione. Tuttavia, si è già osservato che le due riforme sulla prescrizione del reato non promettono nulla di buono sotto questo aspetto.

A conclusione del presente studio, è però assolutamente necessaria una precisazione: come accennato, i meriti di un sistema processuale non si riducono alla mera gestione dei tempi entro termini ragionevoli. Il procedimento penale prevede un insieme composito di garanzie e di diritti in stretta correlazione e bilanciamento tra loro, che delineano la fisionomia del giusto processo *ex artt. 24, 27 e 111 Cost.*: negarli in nome dell'efficienza e della ragionevole durata o per qualsiasi diversa ragione equivarrebbe a svuotare di significato l'intero sistema¹⁶⁷.

Di fronte a tempi procedurali molto lunghi, non bisogna quindi assecondare la tentazione di “guadagnare tempo” disincentivando le garanzie. In particolare, il contraddittorio nella formazione della prova *ex art. 111 commi 4 e 5 Cost.* – il quale si realizza di regola mediante l'esame incrociato *ex art. 498 c.p.p.*, che rende le parti massimamente protagoniste nell'escussione del testimone, in piena consonanza col sistema accusatorio¹⁶⁸ – è sicuramente dispendioso in termini cronologici, ma è

¹⁶⁷ Secondo l'autorevole e condivisibile opinione di P. FERRUA, *Il 'giusto processo'*, cit., p. 111 ss., la ragionevole durata è sussidiaria rispetto a «primari valori di giustizia» quali «funzione cognitiva del processo, imparzialità del giudice, diritto di difesa». Tale ricostruzione non svisciva assolutamente la funzione della ragionevole durata, ma significa soltanto che quest'ultimo concetto «implica già la scelta di un modello processuale, caratterizzato da certe garanzie (come il contraddittorio davanti a un giudice imparziale (...))». In caso contrario, «l'idea di ragionevole durata risulta assolutamente vuota, capace di sospingere, nella sua arbitarietà, verso esiti di giustizia sommaria». Occorre quindi individuare il nucleo irrinunciabile delle garanzie per ciascuno dei summenzionati valori primari, «in relazione alle quali la durata del processo non può mai dirsi irragionevole». È poi senz'altro possibile ampliare tale «nucleo essenziale», ma, a quel punto, occorre anche valutarne le ripercussioni sulla ragionevole durata. Ad esempio, la difesa è un diritto irrinunciabile, ma le sue garanzie non possono espandersi in modo arbitrario e incontrollato, fino a paralizzare il procedimento penale.

¹⁶⁸ A differenza, ad esempio, della Francia e della Svizzera, in cui è il giudice a condurre l'esame, poi le parti possono eventualmente fare domande. V., per la Francia, gli artt. 331 e 332 c.p.p. francese, ai sensi dei quali il testimone, dopo aver prestato giuramento, depone sui fatti e sulla personalità e moralità dell'accusato e non può essere interrotto. In seguito, il presidente può porre domande ed hanno poi facoltà di intervenire le parti alle condizioni dell'art. 312 c.p.p. francese. Secondo quest'ultima disposizione, modificata dalla l. n. 516 del 2000, «*sous réserve des dispositions de l'article 309, le ministère public et les avocats des parties peuvent poser directement des questions à l'accusé, à la partie civile, aux témoins et à toutes les personnes appelées à la barre, en demandant la parole au président. L'accusé et la partie civile peuvent également poser des questions par l'intermédiaire du président*». Al riguardo, v. M.G. AIMONETTO, voce *Processo penale francese*, cit., p. 740, la quale afferma che l'introduzione della facoltà per le parti di porre domande, seppur dopo l'escussione giudiziale, è stata salutata dalla dottrina d'oltralpe come la “traduzione” francese dell'esame incrociato. Per la Svizzera, v. *in primis* l'art. 143 e, per il dibattito, l'art. 341 c.p.p. svizzero: in estrema sintesi, nel primo caso è l'«autorità penale» a dirigere l'interrogatorio (nella procedura di tale Paese, si chiama “interrogatorio” anche l'esame del testimone); nel secondo, gli interrogatori sono effettuati da «chi dirige il procedimento o un membro dell'autorità giudicante da lui designato», specificandosi che «gli altri membri dell'autorità giudicante e le parti possono far porre domande complete da chi dirige il procedimento o porle di persona previa sua autorizzazione».

considerato il metodo più affidabile (o, se vogliamo, «il meno imperfetto»¹⁶⁹) per ricercare la verità¹⁷⁰, poiché il contributo dichiarativo si forma su impulso di tutte le parti, che pongono direttamente domande alla persona da esaminare secondo cadenze predefinite. Non solo: il contraddittorio è una vera e propria «scelta di civiltà», in quanto la dignità del singolo ne esce valorizzata dalla verifica dell'ipotesi accusatoria in contraddittorio¹⁷¹. Si ripudia quindi ogni forma di scandagliamento mentale (come il poligrafo, l'ipnosi o altre tecniche)¹⁷² non solo e non tanto per la loro scarsa affidabilità scientifica, ma anche perché l'accertamento dei fatti non deve svilire la dignità della persona¹⁷³. Il raggiungimento della verità è l'obiettivo del processo, ma non può raggiungersi in modi contrari alla dignità personale¹⁷⁴.

Non bisogna però abbassare la guardia: si registra la tendenza del legislatore italiano, spesso sull'onda di direttive europee, ad una graduale erosione del contraddittorio in nome delle più varie esigenze¹⁷⁵. Occorrerebbe valutare e bilanciare attentamente i valori sottesi a tali esigenze col contraddittorio nella formazione della prova, consapevoli del ruolo fondamentale del citato principio.

Come già osservato, il sistema italiano è tendenzialmente accusatorio, ispirato alla tradizione anglosassone. Ciò significa che – a meno che non sia l'imputato stesso a scegliere un rito speciale inquisitorio – i risultati delle indagini preliminari servono soltanto a verificare la sostenibilità dell'accusa in giudizio, ma le prove orali che utilizza il giudice per emettere la sentenza si formano, salvo eccezioni, direttamente davanti a lui in dibattimento, con un ruolo attivo e determinante delle parti. È quindi possibile che, rispetto ad altri ordinamenti con tratti inquisitori più marcati, come la Svizzera¹⁷⁶ e la Francia, i tempi si allunghino per le maggiori attività da compiere in giudizio. Ciò, comunque, non impedisce ad un sistema tendenzialmente accusatorio di essere pienamente efficiente: quello inglese, come si è visto, raggiunge spesso, da tale punto di vista, risultati migliori non solo dell'Italia, ma anche di Francia e Svizzera.

¹⁶⁹ Cfr. G. GIOSTRA, voce *Contraddittorio (principio del)*. II) *Diritto processuale penale*, in *Enc. giur.*, vol. IX Agg., Treccani, Roma, 2001, p. 4.

¹⁷⁰ *Rectius* «per ridurre il più possibile lo scarto tra verità giudiziale (...) e verità storica», come autorevolmente affermato da G. GIOSTRA, voce *Contraddittorio*, cit., p. 4.

¹⁷¹ G. GIOSTRA, voce *Contraddittorio*, cit., p. 5.

¹⁷² V. infatti l'art. 188 c.p.p.

¹⁷³ G. GIOSTRA, voce *Contraddittorio*, cit., p. 5.

¹⁷⁴ Al riguardo, v. ancora G. GIOSTRA, voce *Contraddittorio*, cit., p. 5.

¹⁷⁵ Sul punto, G. GARUTI, *Proposte per la ricostruzione sistematica*, cit., p. 4 ss. Per un approfondimento, si segnala AA.VV., *Le erosioni silenziose del contraddittorio*, a cura di D. Negri - R. Orlandi, Giappichelli, Torino, 2017. In merito alle vittime particolarmente vulnerabili, v. P. FERRUA, *Il contraddittorio tra declino della legge e tirannia del diritto vivente*, in AA.VV., *Le erosioni silenziose*, cit., p. 11 s., il quale osserva che l'art. 190-bis c.p.p., che vieta un secondo esame testimoniale di alcune categorie di persone se non in casi eccezionali, svilisce il contraddittorio, in quanto l'escussione delle persone ivi indicate – il cui novero è stato progressivamente esteso, essendo stati recentemente aggiunti gli offesi in condizione di particolare vulnerabilità – viene effettuato in una fase iniziale del procedimento, per cui all'imputato è tendenzialmente precluso il controesame dei dichiaranti «sui successivi sviluppi probatori».

¹⁷⁶ L'art. 343 c.p.p. svizzero dispone che il giudice, oltre ad assumere prove nuove, «provvede altresì a riassumere le prove che non sono state assunte regolarmente nella procedura preliminare» e «provvede anche a riassumere le prove che sono state assunte regolarmente nella procedura preliminare laddove la conoscenza diretta dei mezzi di prova appaia necessaria per la pronuncia della sentenza». Inoltre, ai sensi dell'art. 350 comma 2 c.p.p. svizzero, il giudice, per emanare la sentenza, considera non solo le prove acquisite in dibattimento, ma anche quelle raccolte «nella procedura preliminare».

Un esempio della concezione probatoria “onnivora” ereditata dal modello inquisitorio¹⁷⁷, potenzialmente in grado di travalicare la legalità processuale pur di ricostruire la “verità” ad ogni costo, è l’art. 141 comma 2 c.p.p. svizzero – ben difficilmente compatibile col nostro ordinamento¹⁷⁸ – secondo cui «le prove raccolte dalle autorità penali¹⁷⁹ (...) in violazione di norme che ne condizionano la validità non possono essere utilizzate, eccetto che la loro utilizzazione sia indispensabile per far luce su gravi reati»¹⁸⁰: ovviamente è criticabile l’eccezione, non la regola. Ci si limita a ricordare in proposito Cesare Beccaria, padre nobile del nostro diritto penale, il quale, già nel XVIII secolo, scrisse che occorre guardarsi dalla tentazione, soprattutto per i delitti più gravi, di trovare un colpevole a ogni costo, come se l’efferatezza del reato rendesse possibile una condanna fondata su basi probatorie meno solide¹⁸¹. Non a caso, il nostro art. 191 c.p.p. («Prove illegittimamente acquisite») è formulato in modo più netto, affermando al comma 1 che «le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate».

In conclusione, sarebbe radicalmente sbagliato e fuorviante trincerarsi dietro alla scelta di un modello processuale – che riconosce giustamente l’esistenza di valori costituzionali prioritari rispetto alla ragionevole durata – per motivare le lentezze del procedimento, dovute invece a ragioni diverse e meno nobili: occorre al contrario perseguire le soluzioni più idonee per contingentarne i tempi, non perdendo però di vista gli altri diritti fondamentali che realizzano il giusto processo penale. Le soluzioni sono quelle già esposte per conferire maggiore effettività all’art. 112 Cost., in quanto necessarie, in generale, a decongestionare la giustizia penale: una decisa depenalizzazione; l’ulteriore estensione della procedibilità a querela (che, di riflesso, amplierebbe pure la portata pratica delle condotte riparatorie *ex* art. 162-ter c.p.); un incremento degli organici; il rafforzamento,

¹⁷⁷ Per il significato di tale espressione, v. ad esempio G. SPANGHER, *Considerazioni sul processo “criminale” italiano*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 47, il quale parla di «vocazione onnivora» del sistema inquisitorio, in cui «tutto entra nel patrimonio conoscitivo del giudice che lo può porre a fondamento della sua decisione». Secondo F. CORDERO, *Procedura penale*, 9ª ed., Giuffrè, Milano, 2012, p. 595, «alla bulimia inquisitoria riesce congeniale un sapere onnivoro».

¹⁷⁸ Così come con quello anglosassone: v. G. SPANGHER, *Considerazioni*, cit., p. 47, il quale, riferendosi appunto al modello anglosassone quale sistema accusatorio per antonomasia, afferma che il giudice «non darà mai ingresso nell’orizzonte cognitivo della giuria a materiale inutilizzabile».

¹⁷⁹ Il concetto di “autorità penale” è chiarito dall’art. 142 c.p.p. svizzero, rubricato «Autorità penali competenti»: «1. Gli interrogatori sono effettuati dal pubblico ministero, dalle autorità penali delle contravvenzioni e dal giudice. La Confederazione e i Cantoni stabiliscono in che misura i collaboratori di queste autorità possono procedere essi stessi ad interrogatori. 2. La polizia può interrogare imputati e persone informate sui fatti. La Confederazione e i Cantoni possono designare agenti di polizia abilitati ad interrogare testimoni su mandato del pubblico ministero».

¹⁸⁰ Per completezza, si osserva che, ai sensi dell’art. 140 c.p.p. svizzero (rubricato «metodi probatori vietati»), «è vietato raccogliere prove servendosi di mezzi coercitivi, violenza, minacce, promesse, inganni o mezzi che possono pregiudicare le facoltà mentali o la libera volontà di una persona», specificandosi al comma successivo che «l’uso di siffatti metodi è pure vietato quand’anche l’interessato vi acconsenta». Benché l’art. 141 comma 2 c.p.p. svizzero si pronunci nei termini summenzionati, secondo il comma antecedente «le prove raccolte in violazione dell’articolo 140 non possono essere utilizzate in alcun caso. Ciò vale anche per le prove non utilizzabili a tenore del presente Codice». Dunque, nonostante l’ambigua formulazione normativa, sembrerebbe restare fermo il divieto assoluto di utilizzare, ad esempio, tecniche idonee a coartare la libertà di autodeterminazione della persona (come il già citato poligrafo).

¹⁸¹ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, cit., p. 90 s.: «strano parrà, a chi non riflette che la ragione non è quasi mai stata la legislatrice delle nazioni, che i delitti o più atroci o più oscuri e chimerici, cioè quelli de’ quali l’improbabilità è maggiore, sieno provati dalle conghietture e dalle prove più deboli ed equivoche; quasiché le leggi e il giudice abbiano interesse non di cercare la verità, ma di provare il delitto».

Nicola Pascucci, *Azione penale e durata dei procedimenti in Italia e in Europa: alcune osservazioni "dati alla mano"*

nel numero e nelle prerogative, della magistratura onoraria requirente; una maggiore accessibilità ad istituti come la messa alla prova e la particolare tenuità del fatto (anche diminuendo i massimi edittali di diversi reati).

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Giuseppe Giliberti

Co-direttori: Luigi Mari, Lucio Monaco, Paolo Morozzo Della Rocca.

Direttore responsabile

Valerio Varesi

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Jean Andreau, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Alberto Clini, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Maria Grazia Coppetta, Francesco Paolo Casavola, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Carla Faralli, Fatima Farina, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Giovanni Luchetti, Realino Marra, Guido Maggioni, Paolo Pascucci, Susi Pelotti, Aldo Petrucci, Paolo Polidori, Orlando Roselli, Eduardo Roza Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.

redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Massimo Rubechi.

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Alberto Fabbri, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Massimiliano Orazi, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore, Giordano Fabbri Varliero.

Cultura giuridica e diritto vivente è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
